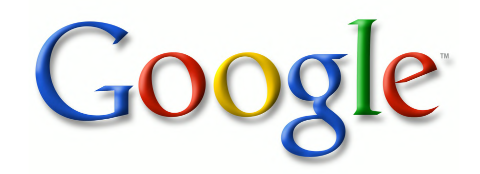


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

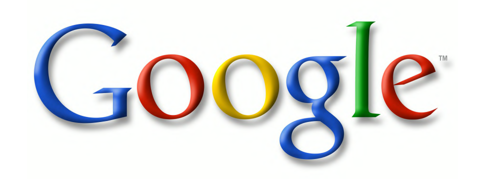
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`



24,546


PROPERTY OF
University of
Michigan
Libraries
1817
ARTES SCIENTIA VERITAS

[redacted]

3'4

HISTOIRE

DE

L'ADMINISTRATION EN FRANCE.

I.

DE L'IMPRIMERIE DE BEAU,
à Saint-Germain-en-Laye.

[redacted]

18902

HISTOIRE

DE

L'ADMINISTRATION

EN FRANCE

ET DES PROGRÈS DU POUVOIR ROYAL,

DEPUIS LE RÈGNE DE PHILIPPE-AUGUSTE JUSQU'A LA MORT DE LOUIS XIV;

Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques,
dans sa séance du 5 juin 1847;

General Library University of Mich.

PAR

Antoine Elisabeth Cléophas
M. C. DARESTE DE LA CHAVANNE,

PROFESSEUR D'HISTOIRE A LA FACULTÉ DES LETTRES DE GRENOBLE.

TOME PREMIER.

PARIS,

CHEZ GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES,

Éditeurs du *Journal des Économistes*, de la *Collection des principaux économistes*,
du *Dictionnaire du Commerce et des Marchandises*, etc.

Rue Richelieu, 14.

1848

JN
2341
.M22

PRÉFACE.

On peut dire que l'administration est l'action du pouvoir, en tant qu'il gère les intérêts d'un pays. Ainsi définie, elle comprend l'ensemble de tous les grands services publics.

Cela posé, j'avais, pour traiter le sujet offert par l'Académie, le choix de deux méthodes : l'une consistait à étudier l'administration monarchique dans son ensemble, en la prenant à ses débuts et en suivant ses progrès règne par règne, en présentant, enfin, dans l'ordre des temps, l'accroissement simultané de toutes ses branches ; c'était la marche la plus naturelle et la plus conforme à la vérité. Mais dans un travail qui touchait à tant de matières, je ne pouvais l'adopter sous peine de confusion ; j'ai dû lui en préférer une autre, à la fois plus facile et plus sûre ; j'ai dû distinguer les principales branches de l'administration et faire l'histoire de chacune d'elles en autant de chapitres séparés. J'y gagnais, outre le mérite de la clarté, celui de rapprocher et de grouper ensemble les faits du même ordre, qu'il est toujours difficile de bien comprendre, lorsqu'ils sont placés à leur distance chronologique.

Toutefois, en adoptant ce système, j'ai fait précéder mon ouvrage d'une Introduction historique qui en est comme le résumé, et où la formation générale de l'administration monarchique est exposée suivant l'ordre des temps.

Dans les chapitres qui suivent cette introduction, j'ai recherché quelle dut être l'action administrative du conseil du roi, des assemblées et des grands corps de l'État, des grands officiers de la Couronne.

J'ai passé ensuite en revue les vicissitudes éprouvées par chacun des services publics, en les classant à peu près comme ils le sont aujourd'hui, d'après la division des ministères, et suivant les intérêts auxquels ils se rattachent.

En effet, les intérêts communs et généraux d'un pays, si nombreux et si complexes qu'ils paraissent, peuvent être aisément ramenés aux trois catégories suivantes : intérêt de l'ordre intérieur, intérêt de la richesse publique, intérêt de la défense et de la sûreté extérieure.

J'examine donc successivement :

1° L'administration de surveillance exercée sur la Noblesse ;

2° L'administration de surveillance exercée sur le Clergé (administration actuelle des Cultes) ;

3° L'administration de surveillance exercée sur les Universités (administration de l'Instruction publique) ;

4° L'administration de surveillance exercée sur les villes (administration municipale);

5° L'administration de la Police (administration actuelle de l'Intérieur);

6° L'administration de la Justice ;

Tous ces services répondant à l'intérêt de l'ordre intérieur.

7° L'administration des Finances,

8° L'administration des Travaux publics, de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce;

Services répondant à l'intérêt de la richesse publique.

9° Enfin l'administration militaire;

10° L'administration de la Marine.

Ces deux derniers services répondant à l'intérêt de la défense et de la sûreté extérieure du pays.

Tel est le plan que je me suis proposé, plan trop vaste assurément pour qu'un travail assidu de dix-huit mois ait pu le remplir. Si j'ai pris la liberté d'offrir ce livre à l'Académie, c'est qu'en comprenant plus de cinq siècles dans son programme, elle m'a paru demander bien moins une étude approfondie de détails parfois secondaires, qu'une exposition, qu'une appréciation exacte, à défaut d'autre mérite, des faits généraux de l'histoire administrative, ainsi que des traditions et des doctrines qui les ont tour à tour préparés ou accompagnés.

J'ai recueilli tout ce qui m'a paru utile à connaître, même aujourd'hui, dans cette partie de notre histoire, tous les éléments qui ont concouru d'une manière quelconque à la formation du gouvernement royal; j'ai cru pouvoir négliger le reste sans danger. Après avoir

recueilli et classé les faits d'un même ordre, je me suis efforcé de les présenter dans leur enchaînement successif, et j'ai voulu montrer comment chaque branche de l'administration s'était séparée par degré du tronc commun pour se développer et se perfectionner à mesure. Sans doute quelques inexactitudes de détail étaient inévitables dans un travail de cette étendue; je n'ai eu en l'entreprenant qu'un seul désir et qu'une seule pensée; c'était que l'Académie en regardât l'ensemble comme vrai et les résultats comme positifs.

Janvier 1848.

J'offre aujourd'hui au public le livre que je présentais, il y a quinze mois, au jugement de l'Académie des sciences morales et politiques; je serais heureux d'obtenir de sa part le même suffrage. Avant de soumettre ce travail à une épreuve définitive, je l'ai revu dans son entier, et j'ai profité des sages conseils que m'a donnés la section d'histoire par l'organe de son bienveillant rapporteur, M. Mignet, à qui je dois beaucoup en cette circonstance.

L'Académie, en mettant au concours, il y a cinq ans, la question que j'ai traitée, me dispense de prouver quelle en est l'importance et l'intérêt. Je ferai seulement remarquer que, dans l'état des connaissances historiques actuelles, on éprouve sans cesse le besoin

de savoir comment étaient résolues, surtout dans les temps assez rapprochés du nôtre, les principales questions d'administration et d'économie politique, et qu'il n'est rien de si difficile que de trouver cette solution. J'ai quelque espoir que mon livre pourra mettre sur la voie, et offrir à ce sujet une utilité réelle par les faits et les observations qu'il renferme; je ne me suis pas proposé d'autre but.

C'est d'ailleurs la première fois, si je ne me trompe, que le progrès de l'administration monarchique a été présenté dans un tableau d'ensemble. Or, ce qui faisait l'intérêt d'un sujet pareil, faisait aussi sa difficulté. Si j'ai été puissamment aidé dans certaines parties de mon travail par des publications récentes qui ont facilité et dirigé mes recherches, il en est d'autres où je n'ai rencontré aucun secours de ce genre. Je n'avais alors pour me guider que l'examen des pièces originales, auquel j'ai dû me livrer parfois exclusivement : je citerai, parmi celles qui m'ont été plus utiles, les pièces manuscrites du XVII[e] siècle que renferme la Bibliothèque du Roi, mine toujours féconde, quoique déjà souvent explorée. J'ai dû consulter aussi beaucoup d'anciens livres dont l'intérêt a péri pour nous, parce que l'administration, dont ils traitaient comme d'une chose vivante, est aujourd'hui une chose morte; ce qui n'empêche pas que l'historien n'ait beaucoup à y recueillir. Puissent l'étendue du plan qui m'était tracé, et les difficultés que j'ai éprouvées pour le remplir, servir d'excuse aux imperfections inévitables de cet ouvrage!

EXTRAIT DU RAPPORT

LU A L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES DANS SA SÉANCE DU 5 JUIN 1847, PAR M. TROPLONG, PRÉSIDENT.

« Nous arrivons au concours proposé par votre section d'histoire nationale, concours éclatant, qui annonce un très-heureux mouvement dans les études historiques, et dont les brillants résultats ont été pour nous un sujet de satisfaction.

» Voici la question :

« Faire connaître la formation de l'administration mo-
» narchique depuis Philippe-Auguste jusqu'à Louis XIV in-
» clusivement, marquer ses progrès, montrer ce qu'elle a
» emprunté au régime féodal, en quoi elle s'en est séparée,
» et comment elle l'a remplacé. »

» Ce sujet est un épisode de l'histoire de la centralisation française, de cette centralisation qui a été le fait le plus important et le plus magnifique de notre histoire. Rome avait ébauché la centralisation ; la France seule a su la réaliser dans toute sa puissance. La royauté des Mérovingiens, ayant trouvé dans les Gaules les restes vigoureux de l'administration impériale, essaya de les faire servir à sa nouvelle situation. Mais l'instrument ne tarda pas à périr. Il était trop savant pour des mains inhabiles, et trop romain pour les mœurs germaniques. Charlemagne conçut hardiment la pensée de le reprendre ; mais c'était là l'idée d'un homme et non pas l'idée d'une époque. A sa mort, la décomposition du vieux monde reprit sa marche et aboutit à la féodalité, c'est-à-dire à la décentralisation organisée, au morcellement du territoire et du pouvoir, à l'érection des petites souverainetés locales prenant la place de la grande souveraineté telle que Rome l'avait conçue.

« Au commencement de la troisième race, le dissolvant avait atteint ses dernières conséquences. Il y avait des duchés et des comtés; il n'y avait pas une France. Il y avait un suzerain nominal; il n'y avait pas une royauté. Il y avait des Bretons, des Aquitains, des Provençaux, etc.; il n'y avait pas un peuple. Il y avait mille coutumes diverses, bizarres, grossières; il n'y avait pas une loi. Le fractionnement féodal avait brisé toute idée générale, tout lien commun, toute unité.

« Maintenant, par quel prodige de création ces éléments hétérogènes vont-ils se rapprocher et se fondre? Comment, avec cette poussière, se formera ce tout compacte qu'on appelle la France; corps puissant, dont le cœur bat d'un même mouvement, dont le bras obéit à une même pensée? C'est là, Messieurs, le chef-d'œuvre de notre patriotique constance. Tous les siècles y ont travaillé depuis Louis le Gros jusqu'à Richelieu, Louis XIV, l'Assemblée constituante et Napoléon. Chaque règne a porté une pierre à l'édifice. Rois, peuple, clergé, magistrats, légistes, tout le monde est venu faire sa tâche dans cet admirable travail. On a bien des fois raillé le caractère français de sa légèreté; Messieurs, je ne voudrais pas nous faire plus graves que nous ne sommes dans les choses peu sérieuses; mais j'oserai le demander aux critiques : chez quel peuple, ancien ou nouveau, ont-ils trouvé un autre exemple d'un dessein conduit avec plus de persévérance? où y a-t-il eu une succession plus continue de moyens et de temps, un enchaînement plus suivi de traditions et de souvenirs, une politique plus fidèle à elle-même, une marche en avant plus patiente et plus infatigable? L'opiniâtreté romaine est justement vantée. Dans la question de la centralisation nous sommes les égaux des Romains. Voilà pourquoi cette centralisation est invincible; voilà pourquoi elle est si profondément enracinée dans nos mœurs. Et l'on peut dire qu'en construisant

cette glorieuse unité, nous avons obéi à une mission providentielle.

» Le Mémoire numéro 3, écrit sous l'influence de ces idées, a traité, je ne dirai pas seulement avec distinction, mais encore avec supériorité, la formation de l'administration monarchique. Rien n'a échappé à l'attention de l'auteur. Prenant dans la royauté le point de départ de l'action du pouvoir, il suit la couronne depuis ses faibles commencements jusqu'au plein et entier épanouissement de sa puissance; il la montre dans ses rapports avec la noblesse, le clergé, les Universités, les villes; s'immisçant partout, gagnant du terrain partout; poursuivant sans relâche le même but, soit qu'elle s'appelle Saint-Louis, soit qu'elle s'appelle Louis XI; nivelant, transformant, civilisant, et faisant servir à ses fins, à travers toutes les difficultés qu'on peut concevoir, les grands officiers de la couronne, le conseil du roi, les États généraux, les légistes et les Parlements. L'auteur a passé en revue tous les services publics: armée, marine, police, justice, finances; et, dans ce tableau varié, l'Académie a constamment remarqué un esprit ingénieux et observateur, un style précis, correct, simple, sévère, un plan sage, une appréciation philosophique pleine de sens et de justesse, le sentiment raisonné du progrès national, et, enfin (ce qui était plus difficile chez un homme de lettres qui n'est qu'historien), une connaissance du développement de la richesse publique, qui atteste le tact d'un économiste exercé. Cet ouvrage est donc un travail complet; il a rempli les vœux de votre section d'histoire et les vôtres. L'Académie lui donne ses applaudissements; elle lui décerne le prix.

HISTOIRE

DE

L'ADMINISTRATION EN FRANCE.

INTRODUCTION HISTORIQUE [1].

Le système de nos institutions administratives ne s'est formé que lentement, laborieusement, par la main des rois et sur les ruines de la féodalité vaincue. C'est au XII[e] siècle que Louis le Gros, Louis le Jeune, Philippe-Auguste, en ont posé les premières pierres, et préparé la grandeur à venir.

Avant eux, la France était divisée en un certain nombre de grands fiefs, correspondant à peu près à nos anciennes provinces, tous souverains, indépendants et isolés, quoique relevant de la même couronne et rapprochés par la communauté des intérêts, des souvenirs. Dans chacun de ces grands fiefs on trouvait encore un certain nombre de fiefs inférieurs, appartenant aux vassaux et aux arrière-vassaux nobles, avec une part réelle, mais plus ou moins complète, de la souveraineté.

Cette organisation politique, oppressive, vicieuse, incompatible avec les progrès nécessaires de la société française, fut

[1] Les preuves de toutes les assertions contenues dans ce chapitre se trouvent dans les chapitres suivants, dont il n'est que le résumé. C'est pourquoi je n'ai pas cru nécessaire de le charger de notes et de renvois.

pourtant difficile à renverser. Le droit héréditaire des dynasties provinciales, fondé sur une longue possession, sur d'anciens services rendus au pays, consacré par les idées religieuses, était accepté sans peine par les sujets de ces dynasties dans un temps où l'hérédité des professions était la règle. D'ailleurs l'arbitraire, inséparable des pouvoirs féodaux à leur début, avait trouvé de bonne heure sa limite dans ces mêmes idées religieuses et dans les usages qui se formèrent, qui se conservèrent par la tradition, qui, plus ou moins respectés, finirent tôt ou tard par lier les seigneurs. La féodalité politique avait donc pour elle la force morale, le droit dans les idées des peuples, et cela explique la résistance que les rois éprouvèrent quand ils travaillèrent à reconstituer la monarchie.

Avec un morcellement semblable, on ne connaissait guère que des intérêts locaux, et l'administration était locale à son tour comme les intérêts. Elle était de plus très-simple, parce que les rapports de toute espèce entre les hommes étaient bornés et rares, parce que l'ignorance était générale, qu'il n'y avait point d'activité intellectuelle, si ce n'est au sein de l'Église, et que les besoins matériels, qui sont devenus depuis d'une nécessité absolue, étaient ignorés pour la plupart. C'est à peine si le domaine royal lui-même se distinguait à cet égard d'un fief ordinaire.

Le souverain d'un fief n'exerçait directement son pouvoir administratif que sur ses sujets roturiers. Il le déléguait presque toujours à des prévôts qu'il chargeait de rendre la justice en s'entourant d'assesseurs choisis parmi les hommes libres; de maintenir la police et le bon ordre au moyen de sergents armés; d'affermer ses biens; de percevoir ses revenus consistant en cens et en rentes; d'exiger les corvées dues suivant d'anciens usages pour les services publics; de convoquer les milices et les hommes du guet; de veiller en un mot à la satisfaction de tous les intérêts com-

muns. Il administrait son domaine comme un grand propriétaire régit son bien, par des agents qui avaient chacun des attributions multipliées, et dont il augmentait le nombre au besoin, suivant l'étendue de son territoire. L'autorité de ces agents, arbitraire dans le principe, était limitée en fait par les usages.

Tout vassal noble ayant souveraineté exerçait dans sa terre les mêmes pouvoirs que son suzerain dans la sienne. Seulement il avait fallu qu'une chaîne d'obligations réciproques, liant entre eux les membres de la hiérarchie féodale à ses divers degrés, assurât l'exercice régulier de ces pouvoirs. Si le suzerain devait reconnaître et garantir les droits de son vassal, le vassal à son tour était responsable devant son suzerain de la justice qu'il ne rendait pas, ou de la police qu'il ne savait pas maintenir : il était même tenu de lui payer des aides pécuniaires dans des cas prévus, et de lui amener ses propres vassaux en armes, lorsque le pays était attaqué. Ainsi, dans chaque grand fief, le suzerain supérieur, placé à la tête de la hiérarchie, veillait soit par lui-même, soit par l'entremise plus ordinaire de son sénéchal et de ses grands officiers, à ce que toutes les obligations des vassaux fussent remplies.

Le clergé avait le pouvoir administratif dans ses terres, comme les vassaux nobles. Il jouissait seulement d'une indépendance plus grande, à raison de son caractère, et ne remplissait pas de la même manière les obligations féodales. Toutes les Églises de France avaient d'ailleurs un gouvernement central régulier, celui des conciles nationaux auxquels elles envoyaient leurs représentants : ces conciles, quoique simples dépositaires de l'autorité spirituelle, ne contribuèrent pas peu à affranchir le clergé de sa subordination temporelle aux seigneurs laïques.

Tel est le tableau que présentait la France au XII[e] siècle ; l'organisation politique avait assuré tant bien que mal la

satisfaction plus ou moins réelle des intérêts immédiats du pays, mais rien ne ressemblait à nos institutions administratives modernes.

Cependant plusieurs tentatives avaient été déjà faites et se renouvelaient encore pour établir un ordre meilleur, pour rendre l'action du pouvoir plus uniforme et plus régulière, pour donner des garanties aux administrés.

L'Église avait conservé avec une organisation plus savante le dépôt de toutes les traditions. Elle profita de cette supériorité pour exercer sur toutes les parties de l'administration une influence salutaire, quoique excessive, et elle y réussit d'autant mieux, qu'on séparait alors très-mal le spirituel du temporel. Elle améliora surtout l'ordre intérieur; elle fit des réglements pour la paix publique et sut les rendre obligatoires. Elle attira devant ses tribunaux, sous prétexte de connexité, toutes les causes qui n'étaient pas purement féodales, et en montrant comment on appliquait les idées de justice et de droit, elle donna le premier exemple des progrès qu'on devait se proposer d'atteindre.

Partout aussi des communautés, des associations, des villes même, acquirent des libertés et les firent reconnaître par leurs suzerains, dans des conventions amiables ou des traités de paix. Tantôt ces libertés consistaient en garanties écrites contre l'arbitraire; tantôt elles comprenaient la jouissance de pouvoirs administratifs semblables à ceux dont jouissaient les vassaux nobles : dans ce dernier cas, les prévôts des seigneurs veillaient à ce que les conditions de ces traités fussent remplies. Les chartes de priviléges, déjà très-nombreuses au XIIe siècle, assurèrent le libre exercice des droits civils, la fixité des redevances, et comprirent des règles raisonnées d'administration.

C'étaient là des faits nouveaux, étrangers à la féodalité, qui modifièrent son caractère. Les besoins d'une civi-

lisation progressive ajoutaient des rouages nécessaires à un mécanisme trop simple, et le rendaient plus régulier en le compliquant davantage. Enfin il vint un jour où les intérêts locaux cessèrent d'être exclusifs, où quelques intérêts généraux s'élevèrent, où la France réclama des institutions centrales que deux pouvoirs seuls étaient en mesure de lui donner, le Saint-Siége et la royauté.

Le Saint-Siége aspirait à gouverner monarchiquement toutes les Églises nationales, et comme ces Églises étaient déjà maîtresses de pouvoirs administratifs étendus, les gouverner c'était presque gouverner la chrétienté tout entière. Grégoire VII fit du Pape le souverain juge de l'Europe chrétienne ; Urbain II commença à lever des armées auxquelles il confia la défense de l'intérêt religieux ; Innocent III, à établir sur les Églises des impôts dont il rendit même le paiement obligatoire pour tous les fidèles. Ainsi furent jetées les bases d'institutions administratives centrales destinées à s'étendre sur toute l'Europe ; mais l'édifice resta incomplet. Ce que le Saint-Siége n'avait pu faire pour l'Europe qu'imparfaitement, la royauté le fit avec succès pour la France seule.

Le roi était suzerain, et comme tel, il tenait les grands feudataires attachés à lui par une chaîne de devoirs et de droits, mais de devoirs surtout. Les grands feudataires étaient obligés de se rendre à sa cour de justice, de lui payer des aides, de répondre à sa convocation militaire. Ces liens existaient dès le principe ; il suffisait de les resserrer pour créer une véritable centralisation : l'ère de cette centralisation fut ouverte sous le règne de Philippe-Auguste. On vit alors la première assemblée des pairs du royaume se réunir pour juger Jean-sans-Terre, en 1203 ; on vit les troupes des grands fiefs, formant toutes une seule armée, combattre sous les ordres du roi à Bouvines, en 1214. Philippe-Auguste déclara aussi que la suzeraineté attachée à la couronne

de France était exclusive, que le roi ne pouvait être le vassal de personne à aucun titre, et il racheta les services féodaux que ses prédécesseurs avaient rendus à quelques Églises.

Les rois ne se contentèrent pas de replacer ainsi la royauté au sommet de l'établissement féodal; ils agirent encore en qualité de souverains, comme ayant mission, par le droit originaire de leur office [1], de tout réformer, de tout réorganiser. Louis le Gros, Louis le Jeune, furent d'abord les instruments de l'Église qui les appelait ses fils aînés, et qui avait entrepris la première ce travail de régénération. Philippe-Auguste suivit leur exemple, mais il ne fut pour l'Église qu'un allié, et un allié indépendant qui se préparait à recueillir un jour les fruits des victoires remportées en commun.

Ce double caractère de la royauté devait servir la cause de la centralisation administrative en France. Toutefois elle a été surtout préparée par un autre fait, l'agrandissement du domaine royal. Des circonstances habilement prévues ou exploitées, trop souvent racontées d'ailleurs pour qu'il soit nécessaire de les rappeler ici, firent passer peu à peu les différentes provinces entre les mains des rois, et leur permirent d'exercer leur action administrative directement, dès le XIII[e] siècle, dans une moitié du royaume. Les rapports des sujets entre eux devinrent plus nombreux et plus complexes à mesure que les barrières s'abaissèrent entre les provinces; bientôt la classe qui ne s'administrait pas elle-même, le Tiers-État, s'éleva par le travail, travail des mains ou de l'intelligence, se montra plus exigeante et manifesta des besoins nouveaux. Les institutions administratives se développèrent forcément, et se perfectionnèrent plus vite dans le domaine royal que dans les autres grands fiefs. La royauté y prit l'initiative d'une révolution pacifique

[1] Expression de Suger.

destinée à gagner de proche en proche, pour s'étendre un jour à toutes les parties du territoire.

Ce sont donc les actes du roi, en tant que chef seigneur dans ses domaines, qui doivent tenir la première place dans une revue rapide des faits généraux de l'histoire administrative.

Le domaine royal comprenait, en 1180, à l'avénement de Philippe-Auguste, le duché ou l'Ile-de-France, composé de cinq comtés, Paris, Orléans, Meulan, Clermont-en-Beauvoisis, et Soissons; ainsi que de plusieurs seigneuries ou baronnies, le Vexin Français, les comtés de Sens et de Bourges, une grande partie du Berry. Philippe-Auguste l'augmenta de plus du double; il y ajouta l'Amiénois, le Vermandois et le Valois en 1185, l'Artois en 1199, le comté d'Évreux en 1200; il confisqua sur Jean-sans-Terre, entre les années 1203 et 1206, l'Anjou, la Touraine, le Maine, la Normandie, le Poitou et la partie du Berry qui était encore hors du domaine. Cette confiscation, dont les avantages furent confirmés par la bataille de Bouvines, frappa dans sa base la plus grande et la plus dangereuse des puissances féodales, celle des rois Anglo-Normands, et assura au roi de France la souveraineté d'un territoire dont aucun des grands vassaux ne put désormais prétendre égaler l'étendue. Le nombre des prévôtés royales fut sous ce règne de quarante-cinq en 1200, et de soixante-treize en 1223 [1].

Les offices de prévôts ou de vicomtes, quoique vendus ou affermés ordinairement, étaient conférés à vie et non à titre héréditaire : ils ne pouvaient donc, comme ceux des ducs et des comtes de la première dynastie, échapper à la surveillance royale, et le rétablissement d'une féodalité nou-

[1] Ces chiffres sont donnés par Brussel, *Traité des Fiefs*.

velle n'était pas à craindre. Plus ils devinrent nombreux, plus la surveillance et la direction centrale durent être actives; cette surveillance, cette direction, étaient confiées au premier des grands officiers de la couronne, au grand sénéchal, qui recevait les comptes des prévôtés.

Philippe-Auguste créa un nouvel office, celui des baillis, sorte d'inspecteurs qui rappelèrent les *Missi dominici* de Charlemagne, et qui occupèrent bientôt un rang intermédiaire entre le sénéchal et les prévôts. En 1190, le domaine comprenait quatre bailliages auxquels on en ajouta de nouveaux successivement. Chaque bailli fit une tournée annuelle pour recevoir les plaintes des administrés, surtout contre les agents inférieurs, et tint des assises mensuelles où furent portés les appels des cours prévôtales. Les baillis eurent encore d'autres attributions plus importantes : choisis invariablement dans l'ordre des chevaliers, ils furent chargés de veiller à l'accomplissement des devoirs féodaux des seigneurs; ils devinrent les juges des vassaux nobles pour toutes les causes que les rois se réservèrent ; ils devinrent aussi les chefs militaires de la noblesse et perçurent quelques parties du revenu, probablement les aides qu'elle payait : ils furent obligés, pour ce maniement de fonds, de rendre leurs comptes au sénéchal, comme les prévôts. L'institution des baillis eut donc pour principal effet d'assurer l'intervention active de la puissance royale dans l'administration des terres vassales du domaine ; la noblesse de ces terres ne perdit pas ses pouvoirs, mais elle devint responsable en fait, comme elle l'était en droit, de la manière dont elle les exerçait. Philippe-Auguste put faire à son égard des réglements généraux d'ordre public, tels que celui de la *Quarantaine-le-roi*, qui remplaça l'ancienne trêve de Dieu, établie cent cinquante ans avant par l'Église.

Saint Louis ajouta définitivement au domaine, par le

traité de Paris signé en 1229 avec l'héritier des comtes de Toulouse, les sénéchaussées de Beaucaire et de Carcassonne, déjà occupées par Louis VIII; la division en sénéchaussées, introduite dans le midi de la France, correspondit a la division en bailliages établie dans le nord : tel fut le résultat de la guerre des Albigeois. Saint Louis acquit encore à divers titres les comtés de Blois, de Chartres et de Sancerre avec la vicomté de Châteaudun en 1234, celui de Mâcon en 1239, plus tard celui du Perche, et plusieurs villes isolées comme Nimes. A sa mort en 1270, le nombre des prévôtés royales s'élevait à cent trente-neuf.

L'abandon de l'Artois, de l'Anjou et du Poitou, donnés en apanage, en 1226, à ses trois frères, ne fut pas par ses résultats aussi funeste à la centralisation qu'on l'aurait pu croire. Ces princes firent à leur tour des acquisitions importantes, et préparèrent la réunion de nouvelles provinces au domaine. Alphonse de Poitiers devint comte d'Auvergne et de Toulouse; Charles d'Anjou recueillit la Provence comme héritage de sa femme; et la famille Capétienne se trouva avoir fait entrer dans son patrimoine, en moins d'un siècle et demi, la plus grande partie du royaume. Non seulement les provinces acquises par les princes apanagés furent entrainées dans le mouvement politique de la France centrale, mais ces princes y firent encore exécuter une partie des ordonnances administratives des rois.

Comme l'extension plus grande du territoire rendait plus nécessaire l'application des règles communes, saint Louis détermina les attributions des sénéchaux ou des baillis, et celles des prévôts. Il leur retira toute initiative, et les réduisit pour toujours à l'état de simples délégués d'une autorité supérieure. Il remit en vigueur à leur égard les obligations que le droit public de Rome avait imposées aux gouverneurs de province et aux proconsuls. Il comprit aussi que, s'il n'y avait plus de danger politique à confier le soin

des différents services à une même personne, il y avait du moins des inconvénients administratifs graves. Il donna le premier exemple de les diviser, en enlevant au prévôt de Paris, chargé d'attributions nombreuses et incompatibles, la recette du domaine, qu'il confia à un agent spécial.

On peut dire que la plupart des innovations administratives eurent lieu à Paris avant d'être appliquées au reste du domaine, comme elles eurent lieu dans le reste du domaine avant d'être appliquées au territoire des grands vassaux. C'est ainsi que, dès 1260, le tribunal du prévôt de Paris, ou le Châtelet, cessa d'être composé de simples assesseurs, eut des juges permanents, et une organisation régulière qui devait peu à peu servir de modèle pour celle des tribunaux des autres villes. La police fut mieux faite à Paris qu'ailleurs, grâce au guet royal que saint Louis constitua, et aux corporations dont il fit rédiger les statuts. Ces corporations, résultats d'associations nécessaires, et formées pour protéger à sa naissance le travail des populations urbaines, devinrent, d'abord à Paris et bientôt dans toutes les villes du domaine, un moyen administratif. Les chefs de métier, qui avaient la police de leur corps, un certain maniement de fonds et même un pouvoir judiciaire, furent déclarés responsables devant les prévôts, et chargés de faire exécuter les ordonnances que les rois rendirent sur leur avis.

Saint Louis fit mettre par écrit, après les constitutions des métiers, les usages, tant ceux qui régissaient les roturiers que ceux des nobles, et comme on ne rédige guère des usages sans les réformer, il y introduisit, avec l'aide des légistes, des dispositions nouvelles, distinctes des règles féodales et plus conformes à l'esprit du temps. Ses établissements et ses ordonnances trahissent une grande préoccupation pour le maintien de l'ordre et de la paix publique. Il eut soin de régulariser l'exercice des droits régaliens qu'il continuait de reconnaître aux vassaux nobles. Il ne craignit pas de

faire acte de souveraineté dans un grand but d'utilité générale, en privant les seigneurs d'un des plus considérables de ces droits ; il leur défendit de frapper d'autre monnaie que le billon, et donna cours à la monnaie royale dans la France entière.

Il se conduisit vis-à-vis de l'Église comme vis-à-vis des nobles ; il reconnut ses droits, ses attributions. Il aida même le clergé de France à défendre ses libertés contre les prétentions du Saint-Siége : tel fut l'effet de la Pragmatique-sanction de 1268 ; mais il refusa de favoriser les empiétements du clergé sur le pouvoir laïque : il ne comprenait pas que le clergé pût être plus affranchi de la surveillance royale que tout autre corps de l'État. C'est à son nom qu'il faut rattacher tous les grands principes de droit public qui devaient longtemps régir l'Église de France.

Sa mort, en 1270, laisse le triomphe de la royauté assuré, non-seulement dans l'ordre politique, mais aussi dans l'ordre administratif. L'esprit des croisades et le goût des conquêtes lointaines viennent de s'éteindre ; la noblesse, lasse des guerres étrangères, commence à se conformer aux ordonnances qui lui interdisent les guerres privées. La sainteté de Louis IX a donné à la puissance royale une force morale toute nouvelle : les grands vassaux, frappés successivement dans leurs principaux chefs, tels que le roi d'Angleterre ou le comte de Toulouse, acceptent la situation qui leur est faite ; la lutte qui va se renouveler entre les rois d'Angleterre et de France ne sera plus celle d'un vassal en guerre contre un suzerain, mais celle de deux princes rivaux soutenus par deux peuples qui se combattent avec les armes du patriotisme et les jalousies de la nationalité.

Les successeurs de saint Louis, fidèles à la tradition qui leur est léguée, incorporent au domaine de nouvelles

terres, et, mettant à profit les forces que la royauté vient d'acquérir, créent pour les siècles suivants de puissants instruments de centralisation. Le résultat naturel de ce progrès intérieur est de faire aussitôt grandir à l'étranger la puissance française.

Philippe le Hardi hérite de son oncle Alphonse de Poitiers le Poitou et la dernière moitié du comté de Toulouse, en 1271. Philippe le Bel réunit à la couronne en 1284 la Brie, la Champagne et la Navarre par son mariage avec Jeanne de Navarre, le comté de la Marche en 1303, Angoulême et le Bigorre en 1307, le Lyonnais en 1310. Il acquit même une partie de la Flandre et de la Guyenne, mais il fut forcé peu d'années après de les rendre à leurs premiers possesseurs.

Les rois, maitres d'un domaine étendu, firent alors triompher ce principe, déjà établi par les légistes du temps de saint Louis, que la royauté en tant que souveraine était absolue. Philippe le Bel, despote par caractère et avide de pouvoir, obtint cet important résultat : le développement nécessaire des institutions administratives fut un des principaux moyens dont il se servit. Mais, tandis que saint Louis avait étendu l'intervention royale en respectant, en augmentant les garanties, Philippe le Bel ne l'étendit guère que dans un sens arbitraire, tyrannique ; ce qui souleva après sa mort une violente protestation contre les actes de son règne.

Il constitua d'abord, au sommet de l'administration monarchique deux corps, l'un judiciaire, le Parlement, et l'autre financier, la Chambre des Comptes.

L'ancien conseil des rois Capétiens, composé des principaux vassaux et des grands officiers de la couronne, était obligé de consacrer annuellement plusieurs séances à juger les appels des bailliages et quelques grandes affaires qui lui étaient réservées. Philippe le Bel tira la cour de justice du sein du conseil, et lui donna une existence distincte. Il

rendit le Parlement, car ce nom lui fut spécialement réservé, sédentaire à Paris, et il lui confirma le dernier ressort sur toutes les justices du domaine, royales ou seigneuriales. Si quelque province incorporée, comme la Normandie, la Champagne ou le Languedoc, avait gardé sa cour souveraine, il fit présider cette cour par des commissaires royaux pris au sein du Parlement. Le Parlement eut même bientôt la prétention d'être cour souveraine du royaume entier ; il fonda cette prétention sur son droit de juger les pairs qui siégeaient dans son sein et au nombre desquels se trouvaient les derniers grands feudataires indépendants ; il essaya donc avec des succès divers d'étendre sa juridiction jusque sur les provinces encore etrangères au domaine. La centralisation judiciaire de la France se trouva ainsi préparée, tandis que la nouvelle institution avait pour effet immédiat de séparer la justice des autres pouvoirs, d'améliorer toutes ses parties, et d'établir une surveillance plus active sur les tribunaux inférieurs.

La Chambre des Comptes, également confondue dans l'origine avec le conseil, en fut séparée à son tour à la même époque que le Parlement ; mais il fallut du temps pour qu'elle devînt tout à fait distincte de ce dernier corps, dont on la considérait comme un membre. L'administration financière ne devait arriver à l'indépendance que par degrés. Toutefois cette indépendance devait être hâtée par le développement rapide que des besoins nouveaux faisaient prendre au système des finances.

Déjà l'administration du domaine était confiée à des agents de divers ordres : sous Philippe le Bel, pour la première fois peut-être, paraissent à côté des administrateurs ordinaires des agents spéciaux pour les eaux et forêts. Un autre fait plus grave fut la création d'un revenu distinct des revenus domaniaux, celui des impositions, appelées indifféremment aides, tailles ou gabelles. Ce nouveau revenu,

temporaire dans l'origine et borné à quelques circonstances déterminées, devint à peu près permanent sous Philippe le Bel, par suite de la continuité des guerres; et comme c'était une des règles de la féodalité que les impôts fussent consentis par les contribuables, force fut de réunir en diverses assemblées les ecclésiastiques, les nobles, les principaux membres du tiers état, soit d'une prévôté, soit d'un bailliage, quelquefois du domaine entier, ou plutôt de chacune des deux grandes parties du domaine, Languedoïl et Languedoc. Telle fut l'origine commune des États provinciaux et des États généraux qui, votant l'impôt et consultés sur quelques mesures, demandèrent bientôt à présenter les griefs de leurs membres, et prétendirent un jour exercer un contrôle réel sur le gouvernement. Philippe le Bel chercha encore d'autres ressources d'un emploi plus arbitraire et plus facile; il étendit dans un but fiscal d'anciennes défenses d'exportation, et se réserva d'accorder à prix d'argent l'autorisation nécessaire aux marchands qui portaient les produits de la France chez les étrangers; il créa ainsi les douanes des frontières. Enfin, il spécula sur la fabrication de la monnaie dont il altéra le titre sans cesse, et il fit par ce moyen, malgré les représentations des États de provinces, malgré les soulèvements populaires, des bénéfices considérables qu'il regardait comme une partie essentielle de son budget de recettes. Nous assistons à la naissance de la science financière, téméraire et empirique à ses débuts avec le premier surintendant des finances, Enguerrand de Marigny, mais destinée à devenir, par des transformations successives et par les résultats de l'expérience, une science raisonnée.

A peine le gouvernement avait-il jeté les bases de cette organisation puissante et féconde, quoique vicieuse dans son mode d'action, qu'il trouva des intérêts nouveaux à satisfaire. Saint Louis avait assuré l'exercice régulier de

l'industrie naissante. Sous Philippe le Bel, au moment où la France reconstituait son unité, le commerce étranger y entrait, et venait, sous la protection de garanties stipulées par le roi, étaler ses produits aux foires de Champagne qui ne tardèrent pas à devenir aussi le marché des produits indigènes. Troyes fut pour le nord le centre d'un grand mouvement d'affaires, comme Beaucaire pour le midi, et des devoirs d'un ordre spécial furent imposés à l'administration.

Une autre révolution tout aussi importante s'accomplit à la même époque : la royauté parvint à restreindre l'indépendance administrative dont les villes jouissaient en vertu de leurs chartes et de leurs priviléges. Saint Louis les avait déjà obligées de rendre compte de leur gestion financière ; Philippe le Bel ôta le droit de dernier ressort à leurs juges; Louis le Hutin attribua le commandement des milices communales à des capitaines royaux. Les anciennes communes jurées renoncèrent elles-mêmes peu à peu à des libertés impuissantes, dont la conséquence était l'isolement, et préférèrent se soumettre à des prévôts nommés par le roi, pourvu qu'on leur conservât des garanties. L'administration municipale perdit ainsi une partie de son indépendance : en retour, elle acquit plus de régularité ; elle devint à peu près uniforme, sous l'action d'un pouvoir supérieur, et put faire oublier la diversité de ses origines. Elle cessa d'être un des obstacles de la centralisation, et prit place parmi les rouages de l'organisation monarchique.

Philippe le Bel enleva encore à ses vassaux nobles un grand nombre de leurs sujets, en autorisant les bourgeois des seigneurs à devenir bourgeois du roi par un simple aveu et sans autre formalité. En effet, depuis le règne de Louis le Gros, toutes les villes, qui traitaient de leurs libertés avec leurs suzerains immédiats, recherchaient la sauvegarde royale ; plusieurs d'entre elles devinrent de cette

manière directement sujettes de la couronne. Il arrivait aussi que des seigneurs offrissent d'eux-mêmes, à telle ou telle condition, le partage de leurs droits de souveraineté avec le roi. On pouvait déjà prévoir le jour où il n'y aurait plus que des sujets royaux dans toute l'étendue du domaine, où la noblesse et l'Église auraient perdu les leurs.

L'Église fut la dernière puissance que Philippe le Bel essaya de rendre plus dépendante, et il y réussit en imposant aux papes la résidence d'Avignon. Les papes d'Avignon, nommés par son influence et par celle de ses successeurs, devinrent un instrument dont ces rois se servirent pour imposer l'Église de France, pour régler sa juridiction, sauf plus tard à briser l'instrument et à garder les pouvoirs qu'ils auraient conquis. Les Universités elles-mêmes, qui faisaient partie de l'Église, furent soumises à l'action du gouvernement royal. De nombreuses fondations de collèges et des droits de patronage ouvrirent aux rois les portes de leur administration, purement ecclésiastique jusqu'alors.

Tous les règnes importants de notre histoire ont été suivis d'une réaction : ainsi l'extension du domaine et les progrès de la puissance royale, sous Philippe-Auguste, avaient amené les révoltes des grands feudataires pendant la minorité de saint Louis. Il devait en être de même de la centralisation des pouvoirs administratifs, sous Philippe le Bel. Elle fut attaquée aussitôt après sa mort par le clergé et la noblesse. Déjà, du vivant de ce prince, les Églises de beaucoup de diocèses avaient cru nécessaire de faire constater leurs droits. Sous Louis le Hutin, les nobles de la Normandie, de la Picardie, de l'Auvergne, du Périgord et de plusieurs autres provinces obtinrent la reconnaissance de leurs priviléges, et protestèrent contre tout empiètement des agents royaux sur leurs attributions originaires, contre tout

réglement général fait en vertu de la prétendue souveraineté royale exclusive. La réaction était d'autant plus dangereuse que le pouvoir avait compromis ses conquêtes par l'arbitraire, par la tyrannie : elle se présentait avec une apparence de justice, comme réclamant en faveur de garanties violées. Mais ni les chartes signées par Louis le Hutin, ni les concessions nombreuses de ses successeurs, ni la mort violente des légistes et des surintendants de finance immolés à la haine des nobles, ne compromirent sérieusement les progrès de l'administration monarchique. Il se formait chaque jour une école d'administrateurs, animés du même zèle, fidèles à une tradition commune, et prêts à réparer toutes les brèches de la royauté.

Les trois fils de Philippe le Bel et surtout Philippe le Long, mirent tous leurs soins à régler la justice, les finances. Le code de ces deux grands services publics, rédigé par Philippe le Long, a été modifié sous presque tous les rois qui ont suivi, sans qu'on cesse d'y reconnaître les traces de la rédaction primitive.

On vit alors se développer dans l'ordre judiciaire l'institution du ministère public, qui fut une des armes les plus puissantes de la centralisation ; car, s'il était chargé de défendre les droits de la société, il avait encore pour attribution plus spéciale la défense des droits du roi. Le grand conseil et le tribunal des requêtes du palais furent organisés pour le jugement des causes réservées, c'est-à-dire des causes politiques, et des causes administratives importantes, qui devaient, par leur nature, échapper à la compétence des tribunaux civils.

Dans l'ordre financier, Philippe le Long déclara le domaine inaliénable et imprescriptible. Il établit l'incompatibilité des fonctions de comptable et de membre de la Chambre des Comptes, centralisa les recettes à Paris, régla le mode de formation des budgets. Il ôta même aux baillis

leurs attributions financières pour les donner à des receveurs spéciaux, mais ce système, auquel on devait plus tard revenir, fut presqu'aussitôt abandonné. On s'occupait déjà de réformer, d'améliorer l'administration en elle-même, abstraction faite de toute vue politique : on voulait des règles spéciales pour chaque service. Elle n'était plus un simple instrument de conquête pour le pouvoir royal ; et cependant la série de ces conquêtes encore inachevée était obstinément poursuivie, puisqu'on rachetait à cette époque même le droit de battre monnaie à ceux des seigneurs qui l'avaient gardé.

Le malheur voulut que le système financier se développât dans un sens essentiellement fiscal. La fiscalité, après avoir rendu la liberté aux serfs sous Louis le Hutin, et augmenté le prix des permis d'exportation sous Charles le Bel, créa l'impôt du sel sous Philippe de Valois, ou plutôt elle confisqua au profit du roi le monopole exclusif d'une denrée monopolisée avant cette époque par quelques seigneurs. Le nouvel impôt, auquel on réserva bientôt le nom de gabelle, établi dans telle province par la simple autorité royale, consenti dans telle autre par les États, perçu tantôt sur les marais salants, tantôt à la vente en détail, varia dans chacune des parties de la France, et prit toutes les formes que la prudence commandait. La fiscalité fit élever aussi le chiffre de toutes les impositions, ce qui eut un résultat fâcheux, parce que leur poids, rendu plus lourd et tombant principalement sur la classe des roturiers, faillit opérer sous le règne suivant le divorce du pouvoir royal et du tiers état. Au reste, il ne tint pas à Philippe de Valois qu'elle ne s'étendît également sur la noblesse et sur l'Église : il s'attribua, par exemple, d'une manière exclusive les droits que percevaient les patrons pour l'administration des bénéfices vacants, droits autrefois partagés entre les rois et les seigneurs, et qui prirent depuis ce temps le nom de *Régales*.

Il étendit encore considérablement la sauvegarde royale, que les Églises, les abbayes, les villes, les corporations invoquaient en foule de toutes les parties de la France. Toutes voulaient arborer à leurs portes son panonceau, signe de la protection qu'il leur assurait; il leur vendit ce droit fort cher, il exigea que ces portes s'ouvrissent à ses agents, soit de justice, soit de finance. Il s'attacha surtout à augmenter la dépendance de l'Église. Grâce aux appels comme d'abus, qui cependant ne reçurent que plus tard leur forme régulière, il acquit le pouvoir de réformer les sentences épiscopales en tout état de cause, et d'arrêter les empiètements du spirituel sur le temporel.

Ainsi les institutions administratives allèrent se développant sous les trois fils de Philippe le Bel et sous Philippe de Valois, et reçurent toutes de nouveaux rouages, bien que cette époque ne soit pas signalée par des innovations aussi considérables que les précédentes. L'accroissement du territoire ne fut pas non plus négligé. Philippe de Valois réunit au domaine, après son avénement, la Champagne, la Brie, le Valois, l'Anjou et le Maine, que ses prédécesseurs en avaient détachés pour les donner en apanage, mais qui furent encore successivement aliénés, et dont l'incorporation définitive n'eut lieu que sous le règne de Louis XI. Il y ajouta aussi, en 1349, Montpellier et le Dauphiné.

La réunion du Dauphiné n'offre pas le même caractère que les incorporations précédentes. Les provinces acquises depuis cette époque se trouvèrent avoir déjà toutes une administration plus ou moins régulière, plus ou moins analogue à celle du domaine royal. Le Dauphiné avait son conseil d'État, sa cour souveraine de justice, sa Chambre des Comptes; des États provinciaux y tenaient des réunions presque périodiques; les usages judiciaires y étaient déjà fixés. Adjoint, plutôt qu'incorporé au domaine, le Dauphiné conserva de son indépendance administrative tout ce qui était compatible

avec la centralisation monarchique. Il défendit même la souveraineté de ses cours contre les prétentions supérieures du Parlement, ou de la Chambre des Comptes de Paris. On s'aperçut alors que l'unité administrative de la France serait plus longue, sinon plus difficile à fonder que son unité politique : l'assimilation absolue des nouvelles provinces aux anciennes, quant aux institutions administratives, ne fut guère entreprise avant le XVII[e] siècle.

De toutes les réactions qui eurent lieu contre les accroissements de la royauté, la plus grave sans contredit, et la plus remarquable par ses caractères, fut celle des États généraux de 1356-1357, amenée par les désordres financiers qui troublèrent les premières années du roi Jean, et par le désastre de Poitiers. Dans ces États, la députation bourgeoise de Paris demanda des garanties contre l'arbitraire, et voulut tracer elle-même les règles du pouvoir administratif. Quoique les principaux réformateurs montrassent une intelligence avancée de la situation et un véritable esprit de gouvernement, leurs efforts échouèrent. Ils ne surent pas déterminer les limites de l'action réciproque du pouvoir royal et d'une assemblée délibérante dans une monarchie mixte. D'ailleurs le tiers état des provinces n'avait pas la même éducation politique que celui de Paris, et les trois ordres, divisés d'intérêts, ne purent agir longtemps de concert. Les États généraux ne firent donc qu'étaler les plaies de l'administration royale et accuser ses violences ; ils rendirent du moins le service de lui indiquer un plan de réforme, et la marche que lui commandaient de suivre les intérêts de la bourgeoisie.

Aussi après ces assemblées la fiscalité se montra-t-elle plus discrète. Jean renonça à l'altération des monnaies. Charles V chercha l'augmentation de ses revenus dans des mesures moins onéreuses. Il fit faire avec plus d'exactitude

les cadastres périodiques des terres domaniales ; pour empêcher les provinces réunies au territoire royal d'en être séparées par des constitutions d'apanages, comme venait de l'être la Bourgogne (incorporée en 1361, séparée en 1364), il rendit une loi d'après laquelle les apanages ne devaient pas consister en terres, mais en argent. Il déclara formellement, en 1372, droits royaux attachés à la couronne plusieurs droits d'origine féodale, dont les rois s'étaient assuré peu à peu la jouissance exclusive : tels étaient ceux d'amortissement et de franc fief, le droit d'anoblir, celui d'octroyer des chartes municipales, etc., tous considérables, surtout au point de vue financier. On oublia bientôt leur origine historique, pour leur chercher, dans des théories favorables au pouvoir royal, une légitimité que cette origine ne leur donnait plus.

Charles V fit aussi pour l'administration des nouveaux impôts des réglements analogues à ceux que Philippe le Bel et Philippe le Long avaient faits pour l'administration du domaine. Il voulut que leur produit fût centralisé au trésor qui recevait déjà tous les revenus domaniaux. On commença à distinguer, parmi les *impositions*, celles qui furent établies sur les terres à raison des personnes, *fouages*, *aides par forme de tailles*, et celles qui furent perçues à la vente des objets de consommation, *aides proprement dites* ; ce qui équivalait à la distinction des impôts directs et indirects. Les premiers ne pesaient encore que sur les roturiers, les seconds atteignaient déjà le clergé et la noblesse, qui toutefois s'efforcèrent de s'en affranchir par un grand nombre de priviléges spéciaux. Charles V se passa, autant qu'il le put, du concours des États, même provinciaux, pour établir ou plutôt pour renouveler ces taxes ; elles devinrent à peu près permanentes de fait ; et comme autrefois les États choisissaient, pour les administrer, des agents temporaires, les Élus, Charles V s'attribua la nomination directe de ces

élus qui devinrent, sans changer de nom, des officiers royaux permanents, excepté dans le Languedoc et le Dauphiné, où les États conservèrent leurs anciennes attributions.

En développant ainsi le système des impôts, l'administration travaillait à étendre sur toutes les classes de sujets son action, bornée aux roturiers seuls dans l'origine; mais en même temps elle détruisait, ou aspirait à détruire, même sous un prince habile et modéré, les garanties préexistantes. Les provinces qui purent échapper à l'établissement des aides arbitraires et sauver leurs garanties, furent en retour *réputées étrangères*, c'est-à-dire placées en dehors des lignes de douanes où l'on percevait les droits de traites, fort augmentés sous le roi Jean : système malheureux qui éleva jusqu'au temps de Colbert une barrière factice entre des pays dont tous les intérêts commandaient l'union.

Tandis qu'au XIIe et au XIIIe siècle le maintien de l'ordre et l'établissement d'une justice régulière avaient été le premier but de l'administration monarchique, elle éprouvait, au XIVe, une préoccupation plus exclusive pour le développement du système financier. La royauté avait fait accepter son droit supérieur et plus ou moins absolu : elle était maîtresse d'agir; mais elle ne pouvait le faire qu'à la condition de ressources étendues et régulières. Elle était forcée presque chaque année de subvenir à une dépense nouvelle. La plus considérable de ses dépenses fut celle des guerres contre les Anglais, qui durèrent pendant trois règnes : Charles V, surtout, fut obligé de soudoyer des forces nombreuses afin de chasser les lieutenants d'Édouard III, et de rétablir l'ordre intérieur détruit par l'invasion.

Il saisit cette occasion pour introduire la même régularité dans l'armée que dans les finances; il essaya de discipliner les compagnies, dans lesquelles les nobles eux-mêmes cherchaient du service, et qu'on préférait au ban et à

l'arrière-ban, parce qu'elles avaient une organisation militaire supérieure. Il régla le mode d'enrôlement, la collation des grades, les campements et les marches, la solde, les fournitures. Ses ordonnances furent assez complètes, si elles ne furent pas toujours efficaces, et les rois suivants, jusqu'à François I[er], se contentèrent de les renouveler, avec quelques modifications secondaires.

Ce ne furent pas les seuls résultats du règne de Charles V. Il reprit aux Anglais les provinces qui leur avaient été cédées en 1360 par le traité de Bretigny, et il leur enleva par ses généraux le Ponthieu, le Rouergue, le Quercy, le Limousin, le Poitou, l'Angoumois, la Saintonge, une partie de la Guyenne. Tous ces pays furent incorporés au domaine, et la plupart de leurs villes placées sous la sauvegarde royale.

Après l'avénement de Charles VI, il y eut encore une réaction, œuvre de la bourgeoisie, qui voyait en fin de compte croître l'arbitraire, et les impôts indirects se multiplier. Paris, Rouen et quelques grandes villes se révoltèrent, demandèrent la suppression de ces impôts, et forcèrent les oncles du roi mineur à la décréter : mais le pouvoir n'était pas disposé à faire des concessions sincères ; il voulait être absolu, et travaillait à réparer au temps de sa force toutes les pertes qu'il était obligé de subir aux jours de sa faiblesse. Deux ans ne s'étaient pas écoulés que les oncles de Charles VI, profitant d'une victoire remportée en Flandre et de la présence de forces considérables à Paris, rétablissaient les aides, et punissaient les Parisiens en les privant de la juridiction municipale du prévôt des marchands, dont le prévôt royal reçut les attributions. Ce ne fut que vers la fin de ce règne que les portes de l'Hôtel-de-Ville se rouvrirent à la municipalité parisienne, réintégrée dans tous ses droits.

Le règne de Charles VI fut rempli de troubles et de guer

res civiles, pendant lesquelles les ducs d'Anjou, de Berri, de Bourgogne et d'Orléans, tous issus de la maison royale et possesseurs d'apanages, s'allièrent aux héritiers des anciennes dynasties provinciales, et divisèrent la France en deux camps, jusqu'à ce que le pouvoir qu'ils se disputaient tombât aux mains d'un prince étranger. Mais l'administration monarchique, raffermie par les triomphes qu'elle avait remportés au siècle précédent, se trouva dans ces luttes hors de cause; et comme elle était déjà indépendante de la politique, ses progrès, ralentis peut-être, n'en furent pas moins réels sous un règne qui dura plus de quarante ans.

La séparation plus complète du Parlement et de la Chambre des Comptes assura à cette dernière une souveraineté qu'on lui avait jusqu'alors contestée, et dont la prétention avait été la source de conflits et de désordres. On commença à distinguer l'administration et la juridiction, réunies jusqu'alors dans tous les services; on fit du moins cette distinction en établissant deux classes parmi les trésoriers du domaine et parmi les *généraux conseillers* chargés du département des *impositions*. Quelques tentatives eurent lieu au commencement du xv[e] siècle pour faire réunir dans la caisse des mêmes receveurs, assistés de contrôleurs permanents, le revenu du domaine perçu par les prévôts, et le produit des *impositions* dont la recette appartenait aux Élus.

Quoique les ordonnances nombreuses de Charles VI, pour le maintien de l'ordre, n'attestent que les violences par lesquelles il était troublé, il faut rappeler que ce fut l'époque où le prévôt de Paris reçut le pouvoir de faire des réglements exécutoires dans tout le domaine, et où la police fut soumise à une action centrale uniforme. La nécessité d'assurer l'approvisionnement des grandes villes, et celle de faciliter les communications commerciales doivent être rangées parmi les causes de cette importante innovation. C'est alors également qu'on voit le soin des travaux publics et

des constructions à faire sur le domaine même, prendre une place spéciale dans les attributions des trésoriers : l'établissement de nouveaux péages est soumis à l'autorisation royale, et les possesseurs de péages, anciens ou nouveaux, sont forcés d'accomplir l'obligation attachée à leur jouissance, celle d'entretenir les routes. Des facilités sont accordées aux étrangers pour séjourner en France, et les Juifs reçoivent des garanties contre les persécutions. Le régime des communautés d'artisans, que Charles V jugeait déjà trop exclusif, et moins favorable aux producteurs que funeste aux consommateurs, se modifie par une révolution lente, mais certaine. Signalons ces progrès, quelque peu apparents qu'ils soient; ils sont commandés par la bourgeoisie, qui conçoit en 1413 avec l'Université le projet de la grande ordonnance de réforme, et qui, victime de la fiscalité, réclame en dédommagement une protection plus spéciale de tous ses intérêts.

Enfin le grand schisme fournit au roi l'occasion d'intervenir plus souvent et d'une manière plus efficace dans le gouvernement des Églises et des Universités. Charles VI établit des impôts sur le clergé, les lui fit voter lui-même, exerça sur lui, avec l'aide du Parlement qui recevait déjà les appels comme d'abus, une active surveillance ; il s'attribua le jugement des causes relatives à la collation des bénéfices, le maintien de la discipline ecclésiastique, en un mot, toute cette partie de l'administration temporelle supérieure dont les Papes étaient plus ou moins restés les maîtres. Le gouvernement absolu, substitué par les Papes à l'ancien gouvernement libre de l'Église, fut confisqué au profit du roi, insensiblement, il est vrai, et sans que les règles de l'administration nouvelle fussent bien établies. Mais on put comprendre les progrès de cette conquête sous le règne suivant, lorsque Charles VII rédigea la Pragmatique-sanction de Bourges, qui affranchissait l'Église de France, au point de

vue temporel, de la souveraineté du Saint-Siége, et lorsqu'il ordonna la réforme de l'Université. L'Église parut dès lors rattachée au système monarchique, et destinée, dans la pensée des rois, à en devenir un simple rouage.

Charles VII, rentrant dans Paris après l'expulsion des Anglais, avait à réparer des ruines et à prévenir le retour des malheurs passés. C'était une de ces époques où le rôle des partis s'achève pour laisser commencer le rôle du pouvoir, où de grands changements administratifs, commandés par les circonstances, s'opèrent sans obstacle. Charles VII essaya d'établir la permanence de l'armée et celle de l'impôt direct.

Déjà l'armée avait subi une importante métamorphose. Les nobles, au lieu de servir sans ordre, irrégulièrement, avaient trouvé place dans des corps constitués, et depuis Philippe le Bel ils recevaient une indemnité ou une solde. Les rois, en s'attribuant la nomination des capitaines, étaient devenus les maîtres de cette armée, et Charles V avait réglé par ses ordonnances l'administration militaire dans toutes ses parties. Il avait restreint, et Charles VI restreignit encore les droits dont jouissaient à cet égard les vassaux nobles, entre autres celui de faire faire par leurs sujets le guet et la garde dans leurs châteaux. Restait à rendre l'armée permanente, au moins en partie, afin de garantir le pays contre les attaques des étrangers, même en temps de paix, et de soustraire le roi aux conditions que les chefs de bandes pouvaient lui imposer. Charles VII institua, en 1439, les compagnies d'ordonnance permanentes, composées de gens d'armes, tous nobles et servant à cheval, mais rangés dans des cadres réguliers; et en 1445, il créa l'infanterie régulière des Francs-archers, recrutée parmi les gens des campagnes, et entretenue pendant la paix aux frais des paroisses, entre lesquelles le contingent devait être réparti

d'une manière égale. Toutefois ce premier essai de répartition uniforme du service militaire, établi prématurément, n'eut qu'une courte durée, et le succès de ce système fut ajourné pour longtemps encore.

La taille consacrée à la solde des archers fut rendue permanente en 1444 par les États de Languedoïl; ces États consentirent en quelque sorte à s'annuler par cela même; leur convocation cessait d'être périodiquement nécessaire, et ne devait plus avoir lieu que dans les circonstances rares pour des subsides exceptionnels; car on sait que les impôts indirects ordinaires étaient permanents de fait depuis Charles V. Il n'y eut donc plus que le Languedoc, le Dauphiné et les provinces étrangères au domaine, où les délégués des trois ordres continuassent de s'assembler régulièrement pour voter l'impôt. Ces pays conservèrent seuls le nom de *pays d'États*, les autres furent appelés *pays d'Élections*. Charles VII, pour indemniser les pays d'Élections de la garantie qu'il leur enlevait, réforma toutes les ordonnances rendues au sujet des tailles, assura un mode de répartition plus juste, plus uniforme, régla surtout la juridiction de ce service, et conféra la souveraineté au tribunal supérieur des généraux conseillers, qui prit le nom de Cour des Aides.

L'occupation de Paris et d'une moitié de la France par les Anglais avait jeté aussi un grand trouble dans l'administration de la justice, divisé le Parlement dont une partie avait suivi le roi légitime au delà de la Loire, brisé enfin pour quelque temps ces liens de la centralisation qu'il avait fallu si longtemps pour former. Charles VII les rétablit; il crut même les circonstances favorables pour développer, en l'améliorant, le système judiciaire. Il réinstalla à Paris le Parlement dont il étendit l'action par ses ordonnances comme par ses conquêtes. Il conçut l'idée de rédiger les Coutumes, pour faciliter ensuite leur réunion dans une législation commune à tout le pays. Il craignit que la

France ne fût trop grande pour une seule cour, et il pensa fortifier la justice royale en créant plusieurs cours souveraines, égales par le rang, dont les membres feraient partie d'un même corps. Il créa ainsi le Parlement de Toulouse pour le Languedoc, qui était déjà séparé par son administration des autres provinces royales, et il promit d'établir à Grenoble et à Bordeaux pour le Dauphiné et la Guyenne deux autres Parlements qui furent installés par Louis XI. La Guyenne venait en effet d'être occupée par Xaintrailles et Dunois, qui ne s'étaient pas contentés de chasser les Anglais des anciennes terres du domaine, mais lui en avaient acquis de nouvelles. Charles VII et Louis XI saisirent cette occasion de reviser et de confirmer toutes les chartes municipales de ce pays, en ménageant à l'autorité royale, dans l'administration des villes, une part aussi large qu'il fut possible.

Enfin ce règne est celui où des traités, signés avec les puissances étrangères dans le but de fortifier la politique de la France vis-à-vis de l'Europe, commencèrent à étendre graduellement au dehors ses relations commerciales et à leur assurer d'indispensables garanties.

Louis XI, obligé de lutter contre les représentants des dernières dynasties féodales, et contre les princes apanagés dont il acheva de détruire l'indépendance, sacrifia tout à ce but. Son règne fut tout politique. Les concessions administratives ne lui coûtèrent pas lorsqu'elles purent lui servir, et ses premières négociations, qui furent presque constamment malheureuses, l'obligèrent à en faire d'importantes; mais ces revers furent effacés par les brillants triomphes qu'il obtint dans ses dernières années. Des acquisitions aussi considérables que le Roussillon et Perpignan conquis sur le roi d'Aragon; l'Armagnac, le Pardiac, le Fezensac et le Rouergue enlevés à des seigneurs indépendants; la Bour-

gogne, l'Artois, l'Anjou, le Maine et la Provence repris à des apanagistes, achevèrent à peu près la formation territoriale de la monarchie.

Il rendit aussi à l'administration royale quelques services. Tout en confirmant, dans les intervalles de ses préoccupations politiques, les priviléges des communautés et des villes, il s'efforça d'augmenter leur dépendance ; il tâcha de faire prévaloir le système de la nomination des maires par le roi sur celui des élections municipales, et il y réussit en partie. En même temps, de nouveaux intérêts sollicitant une action nouvelle du pouvoir, il créa partout des foires et des marchés dont le nombre s'accrut encore sous Charles VIII. Le mouvement commercial fit naître à son tour les premières manufactures, et à côté de l'industrie des métiers, bornée de sa nature, commença l'industrie des fabriques, destinée à exercer plus tard une si grande influence sur la constitution économique du pays.

Louis XI, en déclarant les offices royaux inamovibles de droit, et en soumettant les destitutions à des formes légales, reconnut qu'il fallait assurer des garanties aux agents mêmes du pouvoir, pour que la marche de l'administration fût régulière. Il voulut assurer aussi une meilleure information, une expédition plus prompte des affaires, et il créa dans ce but le service des postes, dont l'usage fut d'abord réservé au gouvernement seul. Enfin il commença à diviser son conseil, eu égard à la multiplicité croissante des affaires, en trois sections, pour la guerre et la politique, pour les finances, pour la justice, division remaniée souvent, jusqu'à ce qu'elle donnât naissance à nos différents ministères. Le grand conseil, qui partageait avec les requêtes de l'hôtel la plupart des attributions de notre conseil d'État actuel, devait recevoir de Charles VIII son organisation définitive, et, placé au-dessus des Parlements, jouir encore de quelques-unes des attributions supérieures de notre Cour de cassation.

Rien ne fait mieux comprendre les progrès accomplis au xve siècle par le gouvernement et l'administration de Charles VII et de Louis XI, que les cahiers des États généraux de 1484. Réunis pendant une minorité et consultés par une régence, ces États généraux ne se mettent point à la tête d'une réaction, ils ne songent pas même à se faire les régulateurs du pouvoir ; ils se contentent d'exposer les griefs et les besoins les plus urgents du pays. Le pouvoir, satisfait d'avoir obtenu des subsides extraordinaires, accueillit à titre de simples renseignements les vœux particuliers des trois ordres. Ainsi les cahiers des États de 1484, curieux à étudier comme documents contemporains, plus curieux peut-être que ceux des assemblées précédentes, parce que les questions posées y sont plus nombreuses, plus difficiles, plus complexes, n'ont cependant plus le même caractère. Ce n'est plus la bourgeoisie réclamant des garanties au nom d'un droit méconnu : ce ne sont, à quelques velléités près d'indépendance politique, que des plaintes d'intérêts privés ou d'intérêts locaux déposées respectueusement au pied du trône.

Charles VIII devint en 1491, par son mariage, maître de la Bretagne, quoique cette province n'ait été réunie définitivement à la couronne qu'en 1532. Dès lors il n'y eut plus de dynasties provinciales. Les dernières grandes provinces dans l'ordre de leur acquisition, la Bourgogne, la Provence et la Bretagne, eurent des parlements semblables à celui de Paris, furent soumises aux lois générales de la monarchie, et entraînées dans le mouvement qui faisait tout graviter vers l'unité. Elles se trouvèrent cependant, comme le Dauphiné, rattachées à la France par la politique, sans lui être encore entièrement assimilées quant à leur administration. Elles conservèrent à cet égard une partie de leur indépendance, de leurs usages locaux ; elles obtinrent même, en ré-

glant les conditions de leur adjonction, des garanties sérieuses. Louis XII avait fait rédiger, conformément au vœu de Charles VII, les principales Coutumes du domaine : François Ier fit rédiger à son tour le style des Parlements provinciaux, entre autres celui du Parlement d'Aix. Les jurisconsultes chargés de ce travail s'efforcèrent de fixer, de réformer partout les législations établies, en attendant le jour où l'on pourrait les rendre uniformes.

La monarchie vit, depuis cette époque, sa formation territoriale achevée, et si l'on excepte le Bourbonnais avec ses deux annexes, le Beaujolais et le Forez, que François Ier confisqua sur le connétable de Bourbon, elle ne fit plus guère de conquêtes que sur les étrangers. Alors le développement des services administratifs fit sentir le besoin de les classer d'une manière plus régulière, et d'effacer les traces de la confusion primitive qui existait entre eux. De même que Louis XI avait séparé son conseil en plusieurs sections, Louis XII eut à diviser les attributions multiples des baillis et des prévôts. Il força les baillis d'avoir des lieutenants; ces lieutenants demeurèrent chargés, ainsi que les prévôts, de l'administration et de la justice proprement dite, et durent être choisis nécessairement parmi les gens de robe. Les baillis d'épée, choisis parmi les nobles, ne gardèrent plus que l'autorité militaire; cette autorité elle-même fut bientôt restreinte au commandement du ban et de l'arrière-ban, lorsque la France eut été divisée en gouvernements militaires, à la tête de chacun desquels on plaça un lieutenant général, qui fut presque toujours un prince du sang. La création de ces gouvernements eut pour cause la permanence de l'armée dont les recrues étrangères grossissaient le chiffre; elle eut pour effet d'imposer à cette armée une police plus rigoureuse que celle de l'ancienne armée féodale, et de la maintenir dans une dépendance plus absolue.

Les guerres d'Italie, guerres offensives entreprises avec tant de suite et de persévérance, et qui parurent longtemps rejeter le pays hors de la voie de son progrès pacifique et rationnel, firent peut-être pour la discipline des troupes plus que les ordonnances royales. Elles substituèrent à l'indépendance des bandes la subordination des corps; elles créèrent les traditions, les mœurs militaires, sans lesquelles les réglements ne pouvaient être qu'une lettre morte. Elles habituèrent surtout la noblesse à ne connaître d'autre drapeau que celui de la France et du roi. Elles la formèrent à l'obéissance, et rendirent plus faciles les atteintes qui furent portées pendant le XVIe siècle à ses pouvoirs administratifs.

La continuité de ces guerres eut encore un autre effet. Elle obligea de perfectionner l'administration financière et de chercher des ressources nouvelles, ce qu'entreprit François Ier.

François Ier trouva les attributions des baillis de robe et des prévôts encore trop complexes, et il acheva de les restreindre. Il créa pour percevoir les revenus du domaine des receveurs généraux, dont le nombre, porté à seize en 1543, fut plus tard augmenté; il subordonna des receveurs particuliers, placés dans chaque élection, à ces receveurs généraux, et cette création d'agents spéciaux améliora la comptabilité. Il organisa la surveillance, donna une sanction aux obligations de ces agents, en rédigeant le code pénal de leur service, fixa les délais dans lesquels leurs comptes devaient être rendus et leurs reliquats payés; enfin il facilita la fixation des budgets approximatifs. Depuis lors le système des recettes ne s'est guère modifié que pour correspondre aux divisions nouvelles du territoire: ses bases sont restées les mêmes, et les seuls changements qui y aient été introduits, ont consisté, soit à rendre les rentrées plus régulières, soit à favoriser les opérations, à utiliser le crédit des receveurs.

En attendant ces améliorations, on faisait un continuel

usage des ressources extraordinaires. Tout prouve que le revenu du pays allait croissant, mais les contributions exigées par l'État s'élevaient dans une progression plus rapide que les fortunes particulières, et semblaient d'autant plus lourdes que les dépenses publiques n'étaient pas toutes productives. La fiscalité donna donc lieu à de vives plaintes; elle s'efforça de les conjurer, et pour y réussir elle dut se montrer ingénieuse au lieu de violente, raisonnée au lieu d'empirique. Plusieurs impôts furent établis au XVI siècle, *en raison*, comme on disait, *du pouvoir des rois pour la police générale du royaume;* ils eurent un but fiscal et un but administratif tout à la fois. Nous citerons comme exemples le droit de contrôle des actes, et celui *d'insinuation*, qui devaient multiplier le nombre des conventions particulières en assurant leur authenticité et leur publicité.

François I[er] imagina aussi de créer des rentes garanties par l'Hôtel-de-Ville de Paris, mode d'emprunt très-supérieur à l'ancien : l'achat des rentes fut presque toujours volontaire, tandis que la contribution aux emprunts avait été presque toujours obligatoire. Les rentes furent disséminées sur un plus grand nombre de personnes, dont les fortunes particulières se trouvèrent plus ou moins liées au sort de la fortune publique; et comme les riches en furent à peu près les seuls acquéreurs, ce furent eux aussi qui supportèrent seuls la charge des réductions ou des banqueroutes partielles. Un autre moyen fiscal, plus dangereux, avait été employé par Louis XII. Il consistait à vendre des offices. François I[er] y recourut sans cesse, et non content de vendre les offices existants, il en créa de nouveaux tout exprès : dès son règne les progrès de la vénalité passèrent toute mesure. Comme en mainte circonstance les officiers de finance ou de justice se payaient eux-mêmes, l'achat des charges devint une spéculation dont le peuple dut souffrir. La vénalité trouva cependant de nombreux défenseurs, surtout

parmi les riches qui en profitaient. Elle fut même suivie de quelques utiles résultats. C'est ainsi que dès le XVIe siècle elle substitua, dans la plupart des justices seigneuriales, des magistrats nommés par le roi à ceux que les seigneurs nommaient auparavant. Ce fut donc une des fautes les plus heureuses de l'administration monarchique.

Une tentative, assurément mieux conçue, n'eut pas le même succès : Francois Ier voulut rendre l'impôt du sel uniforme. Les mesures prises dans ce but simplifiaient l'administration et la rendaient moins coûteuse, mais aggravaient en fait la contribution de quelques provinces. Elles furent donc très-mal accueillies : des révoltes éclatèrent dans le Midi, et le gouvernement, bien que vainqueur, se vit obligé de consentir, sous Henri II, à ce que la Guyenne et toutes les provinces voisines s'affranchissent de l'impôt par une somme une fois payée. Le seul effet produit fut donc une inégalité plus grande entre les pays appelés depuis lors *pays rédimés*, et ceux qui demeurèrent soumis aux gabelles. Cet exemple est celui qui montre le mieux combien les changements administratifs, lors même qu'ils étaient de véritables améliorations, trouvaient d'obstacles dans les circonstances locales et dans la diversité de condition des provinces.

François Ier fit encore des changements importants dans l'armée, où il renouvela la tentative de Charles VII pour établir le recrutement régulier de l'infanterie, et dans la marine. Les côtes étaient divisées entre les anciennes amirautés provinciales, toutes indépendantes : François Ier fit de l'amiral de France le supérieur hiérarchique des autres amiraux, et centralisa une administration encore très-imparfaite, mais destinée à suivre dans son progrès le développement des intérêts de la France à l'étranger. La marine marchande des ports de l'Océan commença ses premières grandes entreprises. L'État envoya des consuls dans le

Levant, où jusqu'alors quelques villes seules en avaient eu.

La première partie du XVI[e] siècle est l'époque où tous les intérêts se classent, se centralisent, fait nécessaire qui devait suivre l'achèvement de la formation territoriale de la monarchie, et l'absorption du royaume par le domaine. Dès lors une question nouvelle s'élevait : ne fallait-il pas enlever aux vassaux nobles, à l'Église, ces pouvoirs administratifs que la féodalité leur avait donnés et qui maintenant troublaient l'unité du système ?

Le concordat de 1516 assura au pouvoir royal une plus grande part dans le gouvernement de l'Église de France que celle que les Pragmatiques lui avaient donnée. Le roi devint le maître de nommer aux bénéfices ecclésiastiques, comme aux fonctions d'un des grands services de l'État. Le clergé le reconnut comme son chef, et fut placé par le concordat dans la même dépendance monarchique, que la noblesse par les guerres d'Italie. Mais en intervenant d'une manière active dans l'exercice des pouvoirs administratifs attribués au clergé, ni François I[er] ni ses successeurs ne distinguèrent le temporel du spirituel, et cette confusion entraîna des conséquences graves. Comme l'Église était dans l'État, les protestants qui s'en séparèrent ne furent pas seulement réputés hérétiques, mais encore rebelles, c'est-à-dire exposés à la persécution du gouvernement. La tolérance, si contraire aux idées alors répandues, trouva un nouvel obstacle : la liberté des religionnaires, paraissant incompatible avec la centralisation religieuse, le parut également avec la centralisation monarchique.

Cela n'empêcha pas la cause de la réforme d'être aussi celle de la liberté de penser, et le même gouvernement qui proscrivait cette liberté dans les matières religieuses se montrait sur toute autre question favorable à l'une des tendances les plus vives, à l'un des intérêts les plus sérieux qu'il y eût alors. François I[er] fonda en dehors de l'Univer-

sité, le collége royal (collége de France), qui devait séculariser le haut enseignement : on sait quelle fut la part de sa protection éclairée dans la renaissance des sciences et des lettres.

Son règne, remarquable par une meilleure distribution des services administratifs et par une dépendance plus grande de la noblesse et du clergé, le fut encore par le nouveau rôle que voulut jouer le Parlement de Paris. Le Parlement de Paris, investi depuis longtemps d'attributions politiques, et appelé à intervenir dans un grand nombre de causes qui concernaient la noblesse et le clergé, aspira de bonne heure à régler en souverain l'exercice des pouvoirs administratifs laissés à ces deux corps, comme à diriger certains services publics, celui de la police, par exemple. Ses efforts eurent toujours le même caractère, amenèrent les mêmes résultats que ceux du pouvoir royal, car il travaillait à la même œuvre; mais son action ne fut pas toujours combinée avec celle de ce pouvoir : il en résulta de nombreux conflits qui entravèrent le progrès dont nous étudions la marche. Cependant les rois finirent chaque fois par redevenir, pour un temps plus ou moins long, les maîtres absolus de l'administration comme du gouvernement.

Les faits de l'histoire administrative deviennent plus nombreux à mesure que les temps se rapprochent, et même sous des règnes tels que ceux de Henri II et de ses fils, où des événements d'un autre ordre semblent occuper toute la scène historique. Ni les luttes religieuses, ni les guerres civiles, ni la formation de la Ligue, ni le démembrement du royaume entrepris plusieurs fois avec l'aide des étrangers, ni même les prétentions des anciens pouvoirs féodaux, réveillées à la suite de tous ces troubles, n'empêchèrent l'administration royale de rouler sur la pente où trois siècles d'efforts l'avaient poussée.

La multiplicité croissante des affaires obligea Henri II de régler le département de ses quatre secrétaires d'État. Il les chargea de correspondre chacun avec un quart de la France et un quart des pays étrangers; plus tard la distribution géographique devait être modifiée, le département se régler d'après la nature des services publics, et les secrétaires d'État devenir les ministres.

Henri II augmenta le revenu en créant les droits perçus sur les importations, et en ajoutant aux tailles, dont François Ier avait déjà élevé le chiffre, le *taillon* ou la *grande crue*, destinée à l'entretien et à la solde de la maréchaussée. Il augmenta l'armée, tout en abandonnant le système des légions provinciales et de la répartition d'un contingent proportionnel entre les paroisses d'une province. Il admit le recrutement par le moyen des engagements volontaires, mais il donna aux différents corps la forme et le nom qu'ils ont conservés depuis; il créa les premiers régiments.

Il établit aussi un nouveau degré de juridiction, celui des présidiaux, intermédiaire entre les Parlements et les bailliages, et il assura la tenue régulière des grands-jours dans les provinces où l'éloignement des Parlements rendait la justice moins active. Les tribunaux que les maréchaux de France faisaient présider dans les divers gouvernements par leurs prévôts, reçurent dans leurs attributions, outre la justice militaire dont ils étaient anciennement chargés, la police criminelle. Le chancelier Lhôpital, qui avait entrepris sous Henri II de grandes réformes judiciaires, acheva de les exécuter sous les deux fils aînés de ce prince, François II et Charles IX.

Lhôpital appartient à la grande école des jurisconsultes du XVIe siècle, qui firent servir la science du droit au progrès de la puissance royale et au développement de l'ordre administratif. Cette école eut des savants plus célèbres, mais il fut appelé, par la position qu'il occupait, à en appli-

quer le premier les théories. Il s'attacha surtout à restreindre les juridictions indépendantes, et il partit de ce principe que le roi, maître en France originairement de toute l'autorité judiciaire, pouvait la déléguer, mais non l'aliéner. En conséquence, il ôta aux villes le droit de justice, et ne leur laissa de tribunaux que pour la police proprement dite. N'osant pas supprimer de la même manière ceux des seigneurs ou des églises, il limita du moins leur compétence, et y introduisit des officiers du ministère public. Comme ces tribunaux étaient tenus de suivre la jurisprudence établie, et que le choix de leurs membres fut souvent attribué soit au roi, soit au Parlement, les seigneurs et les églises ayant justice se trouvèrent à peu près réduits à la simple jouissance d'un droit honorifique et de quelques avantages pécuniaires, tels qu'une part dans le produit des amendes. Lhôpital créa ensuite dans les villes importantes des tribunaux de commerce, institution particulière à la France, qui dut s'étendre plus tard à toutes les villes successivement, sans avoir de changements graves à subir pour parvenir jusqu'à nous. Enfin, il fit entreprendre la réforme des Coutumes qu'on s'était contenté de rédiger sous Louis XII et François Ier. Si l'on excepte les travaux législatifs de Louis XIV, l'organisation judiciaire de la France se trouva fixée telle qu'elle demeura jusqu'à la révolution de 1789.

On voit que les villes perdirent les premières leurs attributions administratives, tandis que le clergé et la noblesse en sauvaient encore quelques débris. En matière de finances, on les obligea de compter aux Chambres des Comptes comme les officiers royaux. Charles IX leur imposa un système uniforme d'octrois municipaux, qui, à défaut d'autre mérite, eut celui de ne pas admettre les priviléges anciennement accordés pour les impôts indirects. Certaines questions, dont la solution avait été plus ou moins abandonnée jus-

qu'alors à leurs gouvernements particuliers, comme celle de la mendicité, celle des hôpitaux, celle des prisons, commencèrent à intéresser l'État. Henri II et ses fils prirent à ce sujet des mesures générales, et les établissements de police ou de charité cessèrent d'être dirigés uniquement par les pouvoirs locaux. Toutefois le mode d'administration de ces établissements, la part que l'Église, la noblesse, les villes devaient y prendre, soulevèrent de difficiles problèmes qui attendirent encore leur solution positive.

La constitution des tribunaux de police présentait les mêmes difficultés : elle revêtit des formes très-diverses et fut souvent remaniée sous Charles IX et Henri III. L'action contraire du pouvoir royal et des pouvoirs locaux y fit naître de nombreux conflits jusqu'à la centralisation définitive du service par Louis XIV; mais il y eut, bien avant son règne, des progrès accomplis dans ce sens. Depuis Henri III, des commissaires de police furent nommés par le roi dans toutes les villes importantes.

C'est dans l'histoire administrative la gloire du XVIe siècle d'avoir déblayé peu à peu le sol de la France monarchique des débris des souverainetés locales, et d'avoir donné place dans la hiérarchie à ceux de ces pouvoirs qu'on ne pouvait détruire encore. Cependant la lutte des rois contre les villes, la noblesse et le clergé, n'était pas près de cesser : elle ne fit que changer d'objet. Après la question de l'indépendance, vint la question des priviléges et surtout celle des priviléges financiers, de l'exemption d'impôts.

Les villes n'avaient guère que des priviléges spéciaux, qui les affranchissaient de telle ou telle taxe, et qu'on respecta d'abord, pour les violer ensuite très-régulièrement dans le courant du XVIIe siècle. Quant à la noblesse et au clergé, leur exemption était complète, et commençait à se justifier par des théories autrefois inconnues. La noblesse prétendait en jouir comme d'une indemnité pour le service

féodal auquel elle demeurait astreinte ; le clergé, pour le service religieux et l'entretien de nombreux établissements d'utilité publique.

La plupart des tentatives qui eurent pour but de faire contribuer la noblesse, même indirectement, demeurèrent sans résultat. Quoiqu'on l'eût affaiblie en lui retirant une partie de ses anciennes attributions, on l'avait fortifiée d'autre part au moyen des anoblissements, qui faisaient entrer dans son sein tous les hommes riches, éclairés ou capables du tiers état.

On réussit mieux vis-à-vis du clergé. Il se décida à payer l'intérêt de la dette publique, de peur de voir les biens ecclésiastiques confisqués comme ils l'avaient été dans une moitié de l'Europe, après la réforme de Luther. Il renouvela ses premiers engagements à cet égard chaque fois qu'ils expirèrent, quoique la dette s'élevât toujours ; il commença en outre à payer presque périodiquement un subside qu'on déguisa sous le nom de don gratuit. Ses contributions devinrent donc régulières par le fait de très-bonne heure. A ce prix il acheta le maintien de ses garanties et la conservation de ses assemblées particulières, qu'il défendit avec succès, même au XVII[e] siècle, contre les entreprises du pouvoir.

Les privilèges financiers des différents ordres de l'État n'étaient pas les seuls que les rois dussent combattre pour achever de fonder le droit commun : il en existait encore beaucoup d'autres qu'il fallait également faire disparaître, et au premier rang desquels étaient ceux des communautés d'artisans. Henri III enleva à ces communautés le droit de conférer la maîtrise ; il se le réserva comme un droit personnel, le vendit à prix d'argent, et obligea tous les maîtres, même ceux des industries où il n'y avait point de corporations, à le lui acheter. Tout fiscal qu'il était, l'édit de 1581 élargissait l'ancien système et ouvrait une porte à la concur-

rence, puisque le roi pouvait augmenter partout le nombre des maîtres à son gré. Mais tandis que l'industrie des corporations voyait déjà son monopole attaqué, celle des manufactures, plus récente, réclamait à son tour un monopole absolu. Sous Charles IX, des mesures avaient été prises pour favoriser, protéger le travail national. Depuis ce temps, la première des deux industries tendit sans cesse vers la liberté, et la seconde vers la protection, sauf les oscillations qu'amenèrent la force de certains intérêts particuliers, et plus souvent encore celle de l'intérêt fiscal.

Quand l'administration monarchique eut ainsi distribué ses services et renversé les principaux obstacles qu'elle rencontrait, le conseil du roi commença à envoyer régulièrement dans les provinces, comme pour une inspection générale, des *Intendants-commissaires départis*, pris parmi les maîtres des requêtes. Cela arriva sous Henri III. Les rapports envoyés par ces intendants durent s'étendre de préférence sur l'état matériel et les ressources des provinces, et servir à fixer le chiffre de l'impôt direct. La division financière par généralités, qui avait remplacé depuis François Ier la division par bailliages, fut consacrée dès que l'on eut créé, près de chaque recette générale, des bureaux de finance chargés de la répartition de cet impôt. Le *bureau supérieur des finances*, qui n'était autre qu'une section spéciale du conseil du roi, faisait chaque année le *brevet de la taille*, réglait sa quotité, et la répartissait entre les bureaux des généralités, qui la répartissaient à leur tour entre les bureaux d'élections. Tous ces bureaux avaient une juridiction spéciale qui peut faire voir en eux, à certains égards, le germe de nos conseils de préfecture.

Telles sont les principales conquêtes ou institutions administratives léguées par les Valois à la maison de Bourbon : cette époque, loin d'être stérile, est une de celles où nous trouvons le plus de faits remarquables à enregistrer. Il faut

ajouter cependant que tout fut mis en péril durant la Ligue, qu'alors le désordre fut jeté dans tous les rapports sociaux, et le trouble dans toutes les institutions ; la France, après une crise de plusieurs années, appelait un règne réparateur.

La rentrée d'Henri IV à Paris, comme autrefois celle de Charles VII, fut l'ère d'une réorganisation générale, réclamée hautement par le vœu de la nation, ou plutôt de la bourgeoisie, qui entraînait les autres ordres, même à leur insu, et menait déjà la France. Les nobles ne songeaient qu'à refaire leurs fortunes ruinées, et Henri IV concevait la royauté telle qu'elle fut depuis, royauté de privilége, appuyée sur une noblesse privilégiée comme elle, mais sans pouvoir politique. Le clergé, satisfait d'avoir conservé de sérieuses garanties, se contentait de protester faiblement contre l'édit de Nantes, qui accordait la tolérance en fait sans l'accorder en droit. Les réformés se trouvaient avoir seuls des libertés dans un État où toutes les classes de la nation n'avaient plus que des priviléges ; mais, comme ces libertés manquaient des garanties nécessaires, et qu'ils étaient d'ailleurs placés en dehors du droit commun ainsi que de l'unité nationale, la guerre pour eux ne fut qu'ajournée.

Sully apporta dans l'administration l'activité d'un soldat, et mit *dans le ménage du prince* la même économie, la même exactitude que dans le sien propre. Devenu surintendant des finances et ayant accaparé la direction absolue de ce service, il y fonda la tradition de l'ordre et celle de la grandeur qui en est inséparable. Il accomplit l'œuvre la moins brillante et la plus difficile peut-être, mais aussi la plus utile : il créa des hommes pour les institutions déjà existantes. Par une surveillance plus active, il rendit la comptabilité régulière et les vols très-rares. Comme la plupart des offices de finances, devenus héréditaires, tendaient à

une indépendance que les guerres civiles avaient favorisée, Sully s'efforça de renouer à leur égard les liens anciens de la centralisation, d'assurer l'action du pouvoir supérieur vis-à-vis d'eux. Il voulut aussi avoir des dénombrements et des budgets exacts, se rendre compte de la valeur des divers impôts, régulariser leur perception mécanique; enfin il profita de l'abaissement du taux de l'intérêt pour réduire les rentes que payait l'État; et cette conversion, ajoutée à un mode meilleur d'affermer les impôts et d'en assurer la rentrée, lui permit de laisser, en quittant le ministère, le déficit comblé et plusieurs millions d'économie dans les caves de la Bastille : mesure utile à une époque où l'on ne connaissait guère de meilleur moyen que la thésaurisation pour parer aux éventualités futures. Sully est le premier surintendant de finance dont la mémoire n'ait pas été maudite et soit restée populaire : laissons parler un éloge anonyme, écrit probablement peu après sa mort, et dont l'expression incertaine n'en contient pas moins l'appréciation la plus vraie de son ministère : « Lui seul, jusques aujourd'hui, a découvert la jonction de deux choses au gouvernement des États, que nos pères n'avaient pu non-seulement accorder, mais s'imaginaient incompatibles : l'accroissement des deniers aux coffres du roi avec la décharge et le soulagement de son peuple, l'agrandissement des trésors du prince avec celui-là même des trésors des particuliers. »

Sully appelait le labourage et le pâturage les deux mamelles de la France; il prit à tâche de favoriser l'agriculture, aux intérêts de laquelle le XVI[e] siècle avait commencé à songer, et il diminua les tailles, mais sans réussir à en rendre le paiement obligatoire pour les nobles dans les pays d'états, où la bourgeoisie avait élevé la prétention de les faire contribuer. Quant au commerce et à l'industrie, il n'en comprenait pas encore la portée : il n'y voyait que les ali-

ments du luxe, comme il ne voyait dans le luxe que la ruine des particuliers et la corruption publique. Heureusement Henri IV, qui ne partageait pas ces préjugés tout militaires, institua une Chambre élective de commerce, accorda force priviléges aux industries qui pouvaient ou paraissaient pouvoir s'acclimater en France, les protégea par des tarifs, commanda aux hommes les plus compétents de rédiger des mémoires sur les intérêts économiques du pays, créa ou plutôt essaya de créer une compagnie des Indes, et s'attribua enfin d'une manière exclusive le droit de faire les réglements de commerce, droit auquel prétendaient les représentants des souverainetés provinciales.

C'est à Sully qu'appartient la création de deux administrations centrales, l'une pour les travaux publics, et aussitôt des entreprises considérables furent commencées, comme le dessèchement de marais, l'établissement de canaux; l'autre pour les mines, dont l'exploitation, abandonnée par Charles VI et Louis XI à des compagnies avec monopole, n'avait pas produit les résultats espérés. Il n'y eut guère de service auquel ses réformes ne s'étendirent. Dans l'armée, la comptabilité, la discipline furent rétablies, le matériel fut augmenté, la condition des troupes rendue meilleure, la retraite des invalides et des vétérans assurée.

Les quinze années de ce ministère furent trop courtes, quoique bien remplies : Sully ne put exécuter tous les projets qu'il avait conçus, et dont le plus considérable évidemment consistait à habituer la noblesse aux affaires, à former près du conseil du roi un noviciat d'administrateurs; ce qui aurait assuré la perpétuité des traditions et préparé la facilité des réformes. Il se retira « content, disait-il dans sa lettre à Marie de Médicis, d'avoir banni par sa dextérité et son labeur la plus enracinée confusion qui eût été jamais dans les finances de la France. »

Une réaction était inévitable; elle fut l'œuvre de la noblesse, devenue noblesse de cour, à peu près déchue comme telle de toute prétention politique, mais intéressée à troubler l'administration pour profiter de son désordre. Tel fut le caractère des guerres civiles qui éclatèrent pendant la minorité de Louis XIII et celle de Louis XIV.

On oublia les projets de Sully : on abandonna ses traditions. Mais comme il était dans les destinées de la France que ses haltes ne fussent jamais complètes sur la voie de la double centralisation politique et administrative, le règne de Louis XIII, malgré l'incertitude du pouvoir à son début, eut à son tour d'heureux résultats. Les cahiers des États généraux et des assemblées de notables, les registres des Chambres de commerce, les mémoires nombreux adressés aux ministres, continrent l'expression des besoins et des vœux du pays, qui marcha continuant d'obéir à l'impulsion reçue. Un homme enfin se présenta, qui, ayant au plus haut degré le sentiment de l'unité dans le pouvoir, travailla sans relâche à le délivrer des résistances et des obstacles, et qui, plein de l'idée d'assurer à la France la direction des affaires de l'Europe, ne recula pas devant les sacrifices qu'un plan semblable exigeait.

Les secrétaires d'État, membres du conseil, qui avaient agi collectivement jusqu'alors, commencèrent sous Louis XIII à faire entre eux le département des affaires non par provinces, mais par services. La guerre d'abord, puis la marine, les finances, etc., furent confiées successivement à des ministres spéciaux et responsables.

Richelieu força les commissaires départis à une résidence permanente dans chaque généralité. Ces commissaires, chargés de l'exécution des ordonnances royales, eurent aussi dans l'ordre financier un pouvoir de surveillance qui ne peut être mieux comparé qu'à celui du ministère public dans l'ordre judiciaire. Les pays d'états firent une vive ré-

sistance à l'institution des intendants permanents, comme à celle d'autres agents de finance qu'on voulut leur imposer. Le Languedoc et le Dauphiné perdirent à la suite de ces luttes une partie de leur indépendance administrative.

Le marquis d'Effiat (1626-1632) remit en vigueur les traditions financières de Sully, abandonnées pendant seize ans, et ses successeurs arrivèrent à perfectionner les budgets par une centralisation plus complète des dépenses.

Le gouvernement ne put réussir à substituer la taille réelle à la taille personnelle, ce qui aurait détruit les priviléges; mais il réduisit le nombre des privilégiés en mettant une limite aux anoblissements et en obligeant les nouveaux nobles à payer la taille. L'intérêt fiscal fit établir sur le tabac un droit de douane, qui devait être bientôt converti en un monopole public, semblable au monopole du salpêtre, attribué à l'État depuis Charles IX. Il eut le malheur de faire élever aussi, contrairement au vœu des États généraux de 1614, la plupart des droits de douanes intérieures qui empêchaient en France la circulation ou le transit des marchandises étrangères.

La classe pauvre trouva dans les monts-de-piété, organisés sur le modèle de ceux des villes flamandes, des institutions de crédit utiles et nouvelles pour elle. On commençait à songer qu'il fallait prévenir la misère dans les villes, comme Sully l'avait essayé dans les campagnes. L'opinion publique voulait que le gouvernement travaillât à enrichir la nation, et les lois somptuaires furent moins une protestation contre la richesse qu'un frein pour les abus qu'elle entraînait. Les hommes éclairés demandaient que le roi rendît l'industrie plus libre, en s'attribuant les derniers pouvoirs administratifs laissés aux maîtres des métiers. Le gouvernement cessa de se réserver l'usage exclusif des postes, y admit les particuliers, et augmenta le mouvement d'affaires en rendant les correspondances possibles. Bien que le sys

tème prohibitif se fortifiât tous les jours et fût érigé en théorie par le gouvernement, les protestations de l'expérience lui imposèrent dans la pratique quelques tempéraments qui favorisèrent l'augmentation du commerce de la France avec l'étranger.

Comme sous le règne d'Henri IV l'administration intérieure s'était trouvée à peu près fondée, et que Sully avait assuré la régularité de sa marche, le principal but de Louis XIII dut être de constituer l'administration dans ses services extérieurs, de garantir à l'intérêt de la défense et de la grandeur du pays un développement normal, une protection efficace. La France avait commencé sous Charles VII à traiter avec les puissances voisines et à entrer dans le système de l'équilibre européen. Sous François Ier, elle avait étendu ses relations de tout genre. A partir des premières années du XVIIe siècle, ces relations furent compliquées par les intérêts coloniaux. Les compagnies, trop faibles autrefois lorsqu'elles étaient réduites à leurs seules forces, se placèrent sous le patronage du gouvernement. Aidées des priviléges qu'elles en reçurent, elles réunirent les capitaux nécessaires pour doter la France d'établissements coloniaux, et surtout d'une marine marchande que l'État se chargea de protéger contre les corsaires. Des travaux achevés dans les ports, l'institution de facteurs pour les étrangers, de compagnies d'assurances maritimes, l'organisation de consulats dans la plupart des pays que visitaient nos bâtiments, témoignèrent des obligations nouvelles que le pouvoir savait comprendre. Mais ses premiers soins furent réservés aux armées de terre et de mer.

Tandis que l'armée de terre avait eu jusqu'alors le maintien de l'ordre intérieur pour but principal, elle fut chargée plus spécialement, sous Louis XIII, de garantir la sûreté extérieure et la prépondérance de la France en Europe. Elle devint par cela même plus nationale, si l'on

peut le dire, en même temps qu'elle devenait plus nombreuse, que les différences d'origine entre les soldats de chaque province s'effaçaient dans ses rangs, et que la permanence établissait les traditions. Le roi remplaça à sa tête le connétable dont on supprima la charge, d'origine féodale, et il substitua dans presque tous les rangs de la hiérarchie des commissions révocables aux charges vénales ou héréditaires. Les progrès de la discipline furent aidés par les changements mêmes de la tactique qui faisait succéder l'action des corps à l'action des hommes. L'État fit les enrôlements en son nom, augmenta la solde pour prévenir les pillages, et se chargea de la nourriture des soldats. L'administration des subsistances militaires fut organisée. Tout régiment eut un magasin pour les fournitures : un intendant de police, justice et finance fut envoyé par le gouvernement dans chaque armée, pour diriger la partie administrative, personnel et matériel, et faire des rapports périodiques.

Ces améliorations dans le régime de l'armée de terre furent accomplies par Letellier et le maréchal de Châtillon, sous l'inspiration de Richelieu qui créait de son côté une marine militaire. Il supprimait la charge indépendante et les priviléges de l'amiral, prenait le titre de *surintendant de la navigation*, et devenait ainsi le chef révocable et responsable d'une administration centralisée en partie au siècle précédent, mais où tout encore était à faire. Les siéges d'amirauté sur les côtes devinrent ce que sont nos préfectures maritimes. Richelieu organisa ensuite un matériel et des magasins ; il établit des écoles de mousses, de pilotes, des régiments de marine : on composa les équipages sur le modèle de ceux des bâtiments hollandais. En un mot tout ce qu'il devait y avoir de grand dans les services extérieurs sous le règne de Louis XIV fut ébauché sous celui de Louis XIII.

Richelieu rencontra dans l'exécution de ses plans de nombreux obstacles ; il les brisa. Il frappa les nobles toutes les fois qu'ils protestèrent; il rasa ou convertit en prisons royales bon nombre des anciens châteaux. Il comprima violemment les huguenots, lorsqu'ils demandèrent d'autres libertés que celles de l'édit de Nantes. Il maintint avec énergie la subordination de l'Église au pouvoir royal, en même temps qu'il essayait d'arrêter ses empiètements et de diminuer son pouvoir administratif.

Il fut encore le précurseur de Louis XIV, en multipliant les institutions scientifiques, en faisant de la Bibliothèque royale le dépôt de tous les livres imprimés, en ordonnant la confection de l'inventaire du Trésor des chartes, en créant le jardin botanique, l'Académie française; ce qui ne doit pas faire oublier que la sévérité des lois rendues contre la presse commença précisément sous le règne de Louis XIII, lorsque la censure royale eut achevé de prendre la place des anciennes censures ecclésiastiques.

Signalons enfin l'extension plus ou moins régulière, plus ou moins uniforme de l'organisation administrative de la France aux pays de nouvelle conquête : au Béarn réuni sous Henri IV ; au Roussillon réuni en 1642, et plus tard sous Mazarin, après les traités de Westphalie et des Pyrénées ; aux Trois-Évêchés dont la réunion effective datait de 1552; à l'Alsace, à une partie de la Flandre et du Hainaut. Louis XIV devait y ajouter plus tard encore différentes villes dans ces mêmes provinces et dans le Luxembourg, ainsi que Strasbourg et la Franche-Comté.

Si Mazarin sut recueillir au dehors les succès préparés par la politique de Richelieu et achever d'importantes acquisitions, il n'en faudrait pas moins rayer de l'histoire administrative les dix-huit années pendant lesquelles il fut au pouvoir. Ces acquisitions furent compensées par un

déficit énorme, par l'emploi des plus mauvaises traditio financières, par le désordre auquel furent livrés la plupa des services publics. Tel fut l'héritage légué à Colbert.

La noblesse se jeta encore une fois au travers de l'acti administrative. Elle se disputa les gouvernements militaire comme elle s'était disputé autrefois les fiefs et les apanage Les Parlements et les corps provinciaux privilégiés s'efforc rent d'étendre leur propre autorité à la faveur de la Fro de, et cette fois leurs prétentions furent dirigées dans u sens contraire à la centralisation administrative et à l'arb traire politique. Cependant la France était encore intére sée au triomphe du pouvoir royal; il sortit plus absolu d'un lutte contre une opposition aveugle qui mêlait les protest tions d'un passé impuissant à la demande de garanties pl sérieuses et de réformes mieux comprises.

Émeri, Fouquet, avaient fait de la fiscalité un usage de plorable et mis la France au pillage; on ne rendait plus comptes; les budgets étaient remplis d'erreurs volontaire et on laissait le déficit s'accumuler chaque année. Un no veau réglement des octrois et l'établissement de tontines rent les seules ressources utiles créées alors. Toutefois qu ques projets ingénieux parurent, dont Colbert sut prof plus tard. La doctrine d'après laquelle le clergé était sin usufruitier de biens de l'État, commença à se répandre. fiscalité devenait d'autant plus active, que tout le m voulait prendre part aux affaires du pays et prétendait r la fortune publique, elle soulevait aussi moins de tro et une opposition mieux raisonnée; il fallait compte d'habiles contradicteurs; les vices de certains impôt douanes, des péages, etc..., parfaitement exposés, a rent une prompte réforme.

Le service de l'armée et celui de la marine étaien près les seuls qui continuassent d'obéir à l'impulsio sous le règne précédent. Les colonies fondées sous Lo

commencèrent, durant la minorité de Louis XIV, à ne plus dépendre exclusivement des compagnies, et la métropole intervint dans leur régime administratif.

Il s'opéra encore vers cette époque une révolution importante, qui devait contribuer mieux qu'aucun autre fait à rendre l'administration monarchique uniforme et puissante. Les intendants commencèrent à s'emparer de la direction administrative supérieure, dans toutes les provinces de la France. Dans les pays d'élections, ils réglèrent par eux-mêmes les questions autrefois abandonnées aux états particuliers des provinces ou des bailliages; ces états, comme ceux de l'Auvergne, du Rouergue, du Berri, de la Saintonge, cessèrent vers cette époque de se réunir, en sorte que toute participation des représentants des localités au gouvernement provincial cessa par cela même. Dans les pays d'états, les intendants éprouvèrent une résistance très-vive de la part des Parlements, des états, de tous les officiers et de tous les corps dépositaires de l'autorité provinciale. Ils triomphèrent pourtant à la longue; ils assurèrent l'action régulière et à peu près uniforme du pouvoir dans la Bretagne, le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, la Bourgogne : ils eurent en général plus de largeur dans les vues, et ils mirent plus de suite dans leurs entreprises que n'avaient pu faire les pouvoirs locaux, agissant dans un cercle borné, et dont les attributions mal définies ne faisaient naître que des conflits perpétuels.

Les intendants accaparèrent peu à peu, chacun dans leur généralité, les attributions actuelles de nos préfets. Ils furent chargés de l'exécution des mesures générales que l'on avait commencé de prendre dès le siècle précédent, au sujet de l'administration intérieure. Assistés de commissions royales ou d'états provinciaux, dans les pays où ces états subsistèrent, ils entreprirent quelques grandes opérations,

comme celle de vérifier les dettes des communautés et de faire rentrer ces dernières dans leurs biens aliénés. Tout ce qui regardait l'économie agricole ou industrielle leur fut confié, et les questions de ce genre ne tardèrent pas à se séparer des questions financières et fiscales avec lesquelles on les avait d'abord confondues. Au reste, les intendants devaient trouver bientôt pour ce travail de réforme une auxiliaire indirecte dans la noblesse, qui se voyait réduite de jour en jour à mesurer son indépendance au taux de sa fortune, et qui, ayant reçu de Richelieu et de Colbert le goût des entreprises, ne tarda pas à faire une spéculation des travaux d'utilité publique et des améliorations agricoles. Les intendants finirent même par réunir les pouvoirs les plus divers. A la surveillance de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et de la navigation, ils joignirent celle des cultes et celle des écoles ; celle de la police militaire et de la police de sûreté, de l'administration des octrois par les communes et de l'administration des colonies : ils furent chargés en quelque sorte de rendre un compte permanent de la manière dont chacun des services publics de leur province était rempli.

Colbert est de tous les anciens ministres celui qui a travaillé le plus pour la gloire de la France. Son nom se présente le premier dès qu'on parle d'administration. Il eut comme Sully le talent de faire marcher tous les services dans un ordre parfait, de leur imprimer une direction éclairée et régulière. Mais il fit plus ; il essaya, tentative à peu près nouvelle, de les faire entrer tous dans un même cadre et de les coordonner. Il conçut le projet de rattacher à une pensée commune et à un système uniforme toutes les institutions administratives, incohérentes avant lui, parce qu'elles avaient été créées ou modifiées isolément, sans règle, suivant les besoins nouveaux du pays ou la facilité des

temps. Quoiqu'il eût un esprit éminemment pratique, habile à comprendre et à simplifier les moindres détails, il arriva, par ses réformes journalières, à faire de la gestion des intérêts publics une science dont tous les historiens s'accordent à le regarder comme fondateur, et dont il est encore un des maîtres, malgré les développements qu'elle a reçus, et les changements inévitables que les révolutions économiques lui ont fait subir.

Colbert devint, sous le titre de conseiller intendant, puis de contrôleur général, chef du conseil supérieur des finances. Il organisa à un degré inférieur d'autres conseils qu'on appela les grandes et les petites directions, et entre lesquels il partagea la délibération ainsi que la décision des affaires importantes : c'est ce que nous appellerions aujourd'hui l'administration centrale supérieure.

Il remit les fermes aux enchères, et réunit ensemble les différentes adjudications autant que cela fut possible. Il commença même à substituer le mode des régies à celui des fermes, dans quelques services, comme celui des monnaies. Il revisa toutes les règles de comptabilité, relatives à la formation des budgets, au trésor, aux recettes provinciales. Tout en augmentant les sommes consacrées à la plupart des chapitres de la dépense annuelle, il en maintint le chiffre au-dessous de celui du revenu ; et il obtint cet accroissement du revenu par un ordre plus rigoureux, une meilleure perception, une conversion des rentes analogue à celle de Sully.

Il avait formé le projet de confier à une seule et même administration l'ensemble des droits affermés en France, et il l'exécuta en partie en créant les grandes et les petites directions. Il voulut rendre l'impôt uniforme dans toutes les provinces, entreprise plus difficile à laquelle il fut obligé de renoncer, et il dut se contenter de faire disparaître les plus choquantes anomalies. Enfin il voulut simplifier et fixer

partout la jurisprudence administrative, et il fit rédiger dans ce but, sur les données de la législation antérieure, l'ordonnance des eaux et forêts, celle des Aides, celle des Traites, celle des Gabelles.

Toutes les administrations partielles furent réorganisées, débarrassées d'offices inutiles, et quant aux offices que l'on conserva, leurs attributions furent mieux déterminées. Colbert établit pour la confection des baux un nouveau système qui offrait plus de garanties à l'État, et mena à terme une opération difficile, celle du rachat des domaines antérieurement engagés ou aliénés. Il simplifia de même le corps des agents des eaux et forêts; il ôta aux agents inférieurs toute initiative, et surtout le pouvoir de prendre part aux ventes.

Il fit faire des cadastres exacts par les intendants dans les pays de taille réelle, c'est-à-dire, dans ceux où la taille était répartie proportionnellement à l'étendue des fonds. Il nomma une commission pour assurer l'uniformité de cette répartition; il comptait, après avoir achevé les opérations difficiles que cette entreprise exigeait, étendre la taille réelle à toute la France, ce qui aurait présenté entre autres avantages, celui de restreindre le privilége des deux ordres supérieurs.

Colbert s'efforça de supprimer les péages dont le commerce se plaignait avec raison, il revisa leurs titres et en fit disparaître un grand nombre; il revisa aussi les tarifs de douanes, et remplaça les droits divers successivement établis, par un droit unique, soit à l'exportation, soit à l'importation. Il fixa les tarifs de manière à favoriser l'industrie nationale, en défendant la sortie des matières premières, et en repoussant les produits similaires étrangers. Il n'eut point de relâche qu'il n'eût imprimé un mouvement rapide aux manufactures, et nationalisé en France tous les genres de travaux des autres pays. Il créa un contrôle spécial

pour l'exécution des réglements qu'il fit à cet égard.

Il rétablit la Chambre de commerce instituée par Henri IV et se réserva d'en choisir les membres sur une liste de candidats présentés par les villes; il institua à son tour, pour éclairer le gouvernement, trois conseils provinciaux électifs que des maîtres des requêtes présidèrent. Il fit rédiger l'ordonnance de commerce. Il offrit des primes aux constructeurs de bâtiments, et il autorisa, d'une manière générale, les nobles à faire le trafic sans déroger. On procéda à une distribution nouvelle des consulats : les consuls furent invités à envoyer tous les renseignements économiques et commerciaux qu'ils pourraient recueillir sur les pays de leur résidence, comme on avait enjoint autrefois aux ambassadeurs d'envoyer des renseignements politiques.

Le commerce colonial fut un des principaux objets des soins de Colbert. Comme les compagnies souveraines fondées par Richelieu n'avaient qu'imparfaitement réussi, le gouvernement leur racheta les possessions étrangères, et fonda, en 1664 et dans les années suivantes, plusieurs compagnies nouvelles avec un long monopole, mais avec moins d'indépendance; car le conseil administratif était composé de gouverneurs nommés par le roi, en même temps que de directeurs nommés par les actionnaires. La compagnie des Indes-Occidentales ayant cessé d'exister en 1674, le roi reprit toute l'autorité administrative dans les îles d'Amérique; il y nomma un gouverneur et un intendant avec des conseils souverains pour la justice. Mais l'organisation administrative des colonies n'était encore qu'ébauchée à la mort de Louis XIV. Elles vivaient sous un régime spécial, sans garanties aucunes pour les administrés. Elles commençaient de plus à distinguer leurs intérêts de ceux de la métropole, prêtes à se mettre en opposition avec elle sur une foule de points. Si on leur avait assuré toutes les mesures législatives et tous les priviléges que l'on croyait propres à favoriser leurs pro-

grès, entre autres un monopole exclusif pour leurs denrées sur les marchés de France, elles supportaient une pénible compensation. La France voulait exercer à son tour le monopole sur le marché de ses colonies; prétention funeste dont elle refusa longtemps de se départir.

Colbert, qui remplissait les fonctions de ministre des finances et de ministre du commerce, remplit aussi celles de ministre de la marine, ou les fit remplir à sa place par Seignelay son fils. Il laissa à l'amiral de France, dont il rétablit la dignité, le commandement des forces navales; mais il ne lui rendit pas l'administration proprement dite qui eût à sa tête un secrétaire d'État chargé de l'action, et depuis 1674, une *assemblée de marine* ou conseil chargé de la délibération et de la juridiction supérieure.

Colbert organisa un personnel de marins au moyen de l'inscription et de l'enrôlement par classes. Les côtes furent divisées en départements pour la levée des hommes, et en capitaineries pour le guet. Il créa des régiments spéciaux, développa sur un nouveau plan les écoles d'artillerie et d'hydrographie, établit un collége de marine, nomma des commissaires généraux inspecteurs comme pour les armées de terre. Chaque port eut un conseil de construction, un intendant de justice, police et finances, un munitionnaire pour les magasins. On fonda cinq arsenaux dont les ouvriers furent disciplinés et enrégimentés. Le matériel naval de la France fut augmenté dans une énorme proportion; enfin la comptabilité spéciale de ce service, tant pour le personnel que pour les matières, fut réglée uniformément.

Louvois achevait à la même époque d'organiser l'armée. Il effaçait les dernières traces de sa composition féodale et cessait de réunir le ban et l'arrière-ban; il déterminait la hiérarchie des grades supérieurs; établissait l'inspection, les revues régulières, l'ordre des convois; réorganisait les conseils de guerre et constituait des corps spéciaux pour les

armes savantes. Il fondait des haras pour la remonte de la cavalerie, des écoles militaires d'officiers, le dépôt de la guerre, l'Hôtel-des-Invalides. Enfin, non content de fonder ou d'achever la plupart de nos établissements militaires, il créa pour la guerre une administration centrale supérieure, comme avait fait Colbert pour les finances et pour la marine.

Ce ne sont pas là, au reste, les seules grandes innovations de ce temps; il n'y a pas de service public où Colbert n'ait fait quelque chose de semblable. Pour la justice, il nomma un conseil de légistes avec lequel il travailla à la rédaction de l'ordonnance de procédure et de l'ordonnance criminelle, ce qui établit une règle uniforme de plus pour l'administration de la justice en France. Il organisa le service de la police que les Valois n'avaient fait qu'ébaucher; il en confia la direction centrale à un lieutenant général, dont les attributions furent celles d'un véritable ministre, et il détermina les attributions des agents et des tribunaux inférieurs, leur compétence, leur droit de faire des ordonnances ou des réglements. Il organisa aussi, du moins pour les pays d'élections, la direction centrale des ponts et chaussées, avec un corps d'inspecteurs et d'ingénieurs : cela rendit aussitôt possible de grandes entreprises, comme celle du canal du Midi. Enfin, s'il n'établit pas pour l'instruction publique une direction centrale analogue, il augmenta le nombre des académies, des établissements scientifiques, assigna un but à leurs travaux, et intervint d'une manière active dans la formation des réglements d'études pour le haut enseignement.

L'Université et l'Église, soumises chaque jour d'une manière plus efficace à l'action du pouvoir, virent repousser avec énergie toutes les prétentions d'indépendance qu'elles manifestèrent. Toute prétention du Saint-Siége à intervenir dans le gouvernement temporel fut repoussée de même (Déclaration de 1682). Quant aux Églises réformées, com-

me on jugeait leurs libertés moins compatibles de jour en jour avec le pouvoir absolu, on les leur enleva une à une. La révocation de l'Édit de Nantes et les persécutions qui la suivirent, aspirèrent à rétablir à la fois l'unité politique, et l'unité religieuse. Ces violences, que Colbert avaient prévues et retardées, ouvrirent après sa mort cette longue série de fautes accompagnées de revers plus grands encore qui troublèrent la fin du grand règne.

Dans cette époque malheureuse, l'administration, empreinte de fiscalité, soumise aux exigences de la politique, devint oppressive. La plupart des changements qu'elle eut à subir, commandés par les circonstances, furent passagers, temporaires. Elle n'offrit plus que rarement l'initiative de ces grandes mesures qui avaient fait la gloire de Colbert et de Louvois.

En matière de finances, les successeurs de Colbert au contrôle général, forcés de subvenir aux dépenses d'une guerre européenne, rentrèrent dans le système des expédients, et recoururent aux gens d'affaires, ce qui jeta beaucoup d'irrégularité dans les budgets. Les rentrées devinrent difficiles; le trésor cessa de payer à jour fixe; une crise éclata qui manqua d'amener une banqueroute générale, et aboutit en réalité à la constitution d'une dette de plus de cent millions dont l'État se reconnut débiteur à la mort de Louis XIV. Toutefois cette crise même ne fut pas sans avoir produit quelques améliorations administratives. Desmarets employa avec plus ou moins de bonheur toutes les ressources artificielles du crédit public. Les billets de l'État commencèrent à remplacer avec un avantage réel le numéraire circulant. L'établissement d'une caisse centrale des receveurs généraux facilita les mouvements de fonds, et dispensa de recourir aux traitants pour les affaires extraordinaires. Autre innovation non moins importante: Desmarets

rendit compte le premier de son administration; déjà le contrôle de l'opinion publique allait commencer.

On discuta très-vivement la question de la contribution du clergé et de la noblesse à l'impôt foncier. Vauban osa parler d'établir l'égalité de tous les Français devant l'impôt. De même que Colbert avait voulu ramener à un système uniforme la constitution des services administratifs, Vauban voulut réduire à l'unité les sources très-diverses du revenu public. Ce fut la substitution complète du raisonnement théorique à l'empirisme dans la science financière. Si ces idées ne furent pas immédiatement réalisées, la capitation établie par Chamillard, et l'impôt du dixième du revenu établi par Desmarets, furent du moins des essais de contribution uniforme ou proportionnelle, et demeurèrent tels malgré les ménagements sans lesquels on n'eût pu les faire accepter.

Quelques améliorations partielles furent introduites dans certains services, entre autres dans celui des douanes, où les droits subirent un abaissement sensible, et dans celui des monnaies. Malgré des opérations monétaires qui rappelaient les temps les plus fâcheux de la fiscalité, le ministère de Desmarets vit naître de meilleures doctrines; les vices de l'ancienne législation à cet égard furent attaqués par les protestations les mieux raisonnées. On sentait l'approche d'idées économiques nouvelles; le système de Law allait faire d'une simple révolution financière une révolution politique et presque sociale.

On était alors universellement convaincu de la nécessité de développer, d'accroître la richesse générale, et cela donnait des idées plus justes sur les finances. Tous les écrits du temps en offrent la preuve. Malgré l'expulsion des réformés et la crise financière, le commerce alla se fortifiant, et exigea pour un plus grand mouvement d'affaires des institutions nouvelles. La Chambre de commerce devint, sous Chamillard,

un conseil général dont les membres furent nommés directement par les grandes villes. Le bureau des intendants de commerce remplit les fonctions d'une sorte de direction centrale supérieure. Les villes importantes construisirent des bourses pour les réunions des négociants. Le service des postes devint d'une plus grande utilité pour le public, lorsqu'il eut été confié après la mort de Louvois à une administration responsable, dont le gouvernement fixa les tarifs.

Dans l'armée on essaya encore d'établir une conscription, ou une répartition proportionnelle du contingent; mais on ne put appliquer ce système qu'aux régiments de milice que l'on créa alors, et dont on fit une landwehr permanente. On bâtit les premières casernes, on organisa les hôpitaux militaires. Louis XIV assura aux Invalides de la marine des avantages analogues à ceux dont jouissaient déjà les Invalides de l'armée de terre.

Tels furent les principaux changements introduits durant cette époque dans les différentes parties de l'administration, qui tendait, malgré le malheur des temps, à se développer suivant sa loi, à se distinguer de la politique, chose mobile et variable, et qui montrait enfin le besoin de la fixité avec celui du perfectionnement.

Toutefois la politique fut loin d'être étrangère aux mesures que prit Louis XIV, même pour l'administration intérieure. Il enleva aux villes, par des créations d'offices, le droit que les édits du XVI[e] siècle leur avaient laissé de régler leur police particulière, et il leur donna à toutes une police organisée comme celle de Paris. La nomination des maires, qui appartenait encore dans beaucoup de villes aux habitants, leur fut enlevée pour être attribuée au roi. La plupart des privilèges portant l'exemption ou la modération de quelques impôts cessèrent d'être reconnus.

Les intendants commencèrent à faire d'importants tra-

vaux de statistique, quoique l'exécution de ces travaux n'ait pas toujours répondu aux vœux qui les avaient fait entreprendre. Par des empiètements continuels, ils achevèrent presque de détruire l'indépendance administrative des provinces, et celle même des pays d'états. Les villes avaient déjà perdu la leur. Les grands corps politiques conservèrent seuls quelques débris de priviléges, mais sans indépendance. Ces priviléges eux-mêmes furent sans cesse éludés d'une manière plus ou moins directe : on s'efforça d'en restreindre l'exercice à un nombre de personnes déterminé ; les titres de noblesse furent continuellement revisés dans cet unique but.

Pourtant tout n'était pas achevé dans ce long et difficile travail de nos institutions administratives. On avait encore à réaliser les réformes définitives qui n'avaient été jusqu'alors qu'entrevues ou prématurément essayées; il fallait établir l'unité des règles pour la France entière; déclarer l'égalité de tous les habitants du territoire devant la justice, devant l'impôt; assurer, soit une juste répartition des charges publiques et des avantages qui les compensent, soit des garanties efficaces, sérieuses, pour les droits des administrés. La monarchie absolue, qui avait présidé pendant six siècles aux destinées de la France, ne devait plus et ne pouvait plus accomplir seule ces nouveaux progrès. Ils devaient recevoir le sceau de la révolution de 1789 et le baptême d'un gouvernement populaire. La reconnaissance formelle de ces grands principes ouvrit une ère nouvelle à l'histoire administrative, comme à l'histoire politique.

CHAPITRE I.

CONSEIL D'ÉTAT. — GRANDS OFFICIERS DE LA COURONNE. — MINISTRES [1].

I. A qui appartenait l'administration centrale supérieure au XIIe siècle. — II. Du Conseil d'Etat depuis cette époque. (Pouvoir délibérant.) — III. Des grands officiers de la couronne, et des secrétaires d'Etat. (Pouvoir chargé de l'exécution.) — IV De la maison du Roi.

Avant d'entrer dans l'histoire proprement dite de l'administration et de ses différents services, j'ai besoin d'expliquer comment et par quels intermédiaires l'action royale s'exerçait.

§ Ier. — A qui appartenait l'administration centrale supérieure au XIIe siècle.

Les premiers rois capétiens réglaient toutes les affaires politiques ou administratives, dans un conseil qu'ils choisissaient à leur gré, et qui portait le nom de Conseil du roi, de Parlement, ou de Cour plenière. Ils n'y admettaient que des clercs et des barons, qui étaient probablement en nombre égal, comme dans toutes les grandes assemblées du temps. Suivant Du Tillet, les places de ce conseil étaient données par commissions et non à titre d'offices : elles étaient donc temporaires et révocables. Les grands officiers de la couronne étaient ordinairement désignés comme les premiers

[1] Voir principalement pour ce chapitre, Guyot, *Traité des Offices*.

conseillers laïques; les autres conseillers étaient choisis parmi les pairs de France ou les vassaux immédiats du domaine. Tel était le pouvoir délibérant.

L'exécution appartenait au chancelier et aux quatre grands officiers de la couronne, appelés *ministeriales domini regis*. Le chancelier préparait et signait les actes promulgués au nom du roi, et les quatre grands officiers, le sénéchal, le bouteiller, le connétable, le grand chambrier, servaient de témoins[1].

Le chancelier était le plus important personnage de la monarchie. Ses attributions consistaient à présider le conseil, à diriger la haute administration, et surtout à rendre exécutoires par l'apposition de son sceau tous les actes du gouvernement. Il avait un personnel assez nombreux d'officiers de chancellerie ou de notaires (*notarii*).

Le sénéchal présidait au nom du roi la cour de justice composée des vassaux immédiats du domaine. Il recevait le serment de fidélité quand le roi avait reçu l'hommage, et il veillait à ce que toutes les obligations féodales fussent remplies. Comme chef de la justice, il était le supérieur des prévôts que souvent il nommait lui-même.

Le connétable faisait dès le temps de Philippe-Auguste les fonctions de général en chef de l'armée royale : il portait l'épée du roi, et marchait le premier après lui. Tous les jugements militaires étaient rendus en son nom.

Le grand bouteillier avait la principale administration du trésor royal, et quelques attributions relatives à la police des vivres ou des métiers, du moins à Paris.

Le grand chambrier avait comme l'intendance de la maison du roi. Beaucoup de métiers à Paris étaient placés également sous sa dépendance.

[1] Les actes de saint Louis sont les derniers dans lesquels se trouve constatée la présence des grands officiers de la couronne. Ducange, verbo *Cancellarius*.

Telles étaient à la fin du XIIe siècle les fonctions de ces grands officiers. Autrefois, ils avaient été chargés de simples services domestiques, dont ils avaient tiré leurs noms; mais ils étaient devenus, par une révolution insensible, les chefs de l'administration royale, de véritables *ministres*, et n'avaient gardé de leurs premiers emplois que d'anciens noms qui ne répondaient plus à leur position nouvelle.

Les charges des grands officiers appartenaient en général à des seigneurs vassaux du roi, qui les possédaient féodalement : ainsi les comtes d'Anjou étaient sénéchaux nés de France; les seigneurs de Courtenai, grands bouteillers. Mais Philippe-Auguste combattit un système qui pouvait devenir dangereux pour l'autorité royale; il *remit*, par exemple, *la sénéchaussée en sa main;* il en fit une commission au lieu d'un office *tenu en seigneurie* : il remplaça l'autorité indépendante du possesseur héréditaire (*jurisdictio propria*) par une autorité déléguée (*jurisdictio mandata*). Il voulut agir de même envers les agents inférieurs subordonnés aux grands officiers, et dont un grand nombre tenaient aussi leur charge en seigneurie; en d'autres termes, il fit le premier quelques efforts pour affranchir les pouvoirs administratifs et les enlever à la noblesse, œuvre dont le succès ne pouvait être qu'éloigné encore.

Les services domestiques, abandonnés peu à peu par les grands officiers de la couronne, passèrent en d'autres mains; et l'administration de la maison du roi, confiée par cela même à des officiers de second ordre, ne tarda pas à se distinguer de celle de la France. Elle se composa du grand chambellan, du grand panetier, du grand queux, du maréchal de l'écurie, du grand veneur, du fauconnier, du grand aumônier, du grand prévôt de l'hôtel. Sauf la surveillance de quelques métiers, et une certaine juridiction appartenant au grand prévôt de l'hôtel, ces officiers ne prirent qu'une part accidentelle et indirecte à l'administration

générale. Au reste leurs charges furent, comme celles des grands officiers de la couronne, avidement briguées par la noblesse, à cause des prérogatives honorifiques et des revenus spéciaux qui leur étaient affectés.

Indépendamment des membres de sa maison, le roi avait des secrétaires particuliers attachés à sa personne, qu'on appelait *clercs du secret,* et qui se distinguaient des notaires attachés au chancelier.

Voilà comment l'administration centrale supérieure était constituée à l'époque qui nous sert de point de départ, sous le règne de Philippe-Auguste.

§ II. — Du Conseil d'État depuis cette époque (pouvoir délibérant).

Un des premiers effets de la centralisation féodale rétablie, fut d'augmenter le nombre des affaires portées au conseil, et quand les affaires furent plus nombreuses, il fallut partager le conseil en différentes sections, entre lesquelles on les répartit suivant leur nature. Ces sections elles-mêmes, de plus en plus occupées, finirent par devenir, sous Philippe le Bel, des corps spéciaux comme le Parlement et la Chambre des Comptes (1302). On sentit alors le besoin de donner une forme régulière à l'institution du conseil originaire, qui porte indifféremment dans les actes les noms de Conseil privé, Conseil secret, Grand-Conseil; et ce fut l'œuvre de Philippe le Long (1318). Sans entrer dans les détails de cette organisation, nous devons observer que les fonctions de conseiller, conférées sous forme de commission, demeurèrent compatibles avec toutes les autres fonctions publiques, et que le conseil, outre les affaires d'État sur lesquelles il devait spécialement délibérer, fut chargé de l'expédition des grâces et des requêtes, ainsi que du jugement de certaines causes évoquées par le roi. Il réunit ainsi à la direction administrative supérieure des attributions contentieuses et judiciaires.

Il cessa bientôt d'être exclusivement composé de nobles et de clercs : on y admit au XIV[e] siècle des bourgeois de Paris, des membres du Parlement[1]. Ces derniers prétendirent même y entrer de droit, et le roi Jean fut obligé d'établir qu'ils devraient y être nominativement appelés. L'ordonnance de réforme de 1413 réduisit le nombre des membres du conseil en le limitant au chancelier, au connétable, aux princes et aux grands officiers de la couronne, enfin à quinze conseillers simples.

L'augmentation des affaires que le conseil examinait, amena, sous Louis XI, sa division nouvelle en trois sections correspondant à ses trois classes d'attributions. La première comprenait toutes les affaires politiques et la direction administrative supérieure; la seconde, le contentieux des finances; la troisième, les attributions judiciaires. Dans les circonstances importantes, on réunissait toutes les sections, on y appelait même quelquefois tous les membres du Parlement.

Les attributions judiciaires prirent elles-mêmes un très-grand développement. Alors Charles VIII et Louis XII, par deux ordonnances de 1497 et 1498, créèrent un tribunal distinct qui jugea toutes les causes réservées au roi, et porta spécialement le nom de *Grand-Conseil* (*V.* au chapitre de la *Justice*). Cependant le conseil royal originaire conserva une section judiciaire pour décider sur les requêtes et sur quelques autres matières.

François I[er] réunit, en 1526, les trois sections que Louis XI avait séparées, et cela jeta dans l'expédition des affaires un grand désordre. Une nouvelle division devint donc nécessaire et fut introduite en 1547. Il fut alors décidé que le conseil royal s'assemblerait deux fois par jour, le matin

[1] Lefèvre d'Ormesson, *Traité mss. du conseil du roi, Bib. R. Mss. de la Sorbonne*, n. 1080.

pour les affaires d'État et les finances ; le soir, pour les requêtes. Sa composition ne devait pas être la même pour ces deux sortes de séances. On dut y appeler les principaux dignitaires de l'administration, chacun suivant sa spécialité, et le nombre des conseillers alla croissant, malgré une ordonnance de Charles IX qui le fixait à vingt.

Il y eut plusieurs remaniements sous Charles IX et surtout sous Henri III, tant pour la composition du conseil royal que pour la distribution des affaires entre les sections. Ces sections devinrent elles-mêmes des conseils particuliers, que l'on appela Conseil d'État et de finance, Conseil des finances, et Conseil privé ou des parties. Sous Louis XIII, en 1617, on ajouta un quatrième conseil, celui des dépêches [1], qui fut chargé de l'intérieur et de la correspondance avec toutes les personnes et les corps dépositaires de l'autorité dans les provinces. Cette quatrième assemblée ne fut au fond qu'un démembrement du conseil d'État et de finance qui se trouvait surchargé.

Sully avait conçu le plan de faire assister les seigneurs de la cour aux délibérations du premier de ces conseils, qui se trouvait à peu près limité au chancelier, aux quatre secrétaires d'État, au surintendant des finances, aux trésoriers de l'épargne, aux maréchaux et aux amiraux. Il voulait y comprendre en outre huit conseillers ordinaires, dont quatre d'épée et quatre de robe, et vingt conseillers extraordinaires, ces derniers ayant l'entrée libre aux séances à tour de rôle, et cinq pour chaque trimestre, mais avec l'obligation de s'y rendre sous peine d'être rayés des listes. Il espérait préparer une école d'administrateurs. « Je ne nierai point, écrit-il à Henri IV, que je n'aie quelquefois exhorté les princes, ducs, pairs, officiers de la couronne et autres

[1] Id. Guyot attribue la formation du conseil des dépêches à Henri IV.

seigneurs de quitter les cajoleries, fainéantises et baguenauderies de cour, de s'appliquer aux choses vertueuses, et par des occupations sérieuses et l'intelligence des affaires se rendre dignes de leur naissance et capables d'être par vous honorablement employés[1]. » Henri IV résista, il craignit que le secret ne fût pas assez bien gardé; il craignit surtout l'ambition des grands, dont la participation aux affaires de l'État avait été si dangereuse, comme de récents souvenirs le témoignaient encore. Cependant le projet ne fut pas abandonné. On le trouve exécuté sous le règne de Louis XIII. Les conseillers ordinaires faisant leur service toute l'année étaient à cette époque assistés de conseillers extraordinaires servant quatre mois par an[2].

Louis XIV fit à son tour huit réglements qui eurent pour but de diminuer ce qu'il y avait d'arbitraire et d'incertain dans les attributions respectives de ces conseils, et de déterminer leur mode de délibération.

Voici comment la répartition des affaires avait lieu entre eux d'après l'ordonnance de 1644, à peine modifiée par celles de 1657 et de 1661. Les détails du tableau suivant sont indispensables pour faire bien comprendre la division administrative supérieure admise dans l'ancienne monarchie.

« — 1° Le Conseil d'État proprement dit connaissait de trois classes d'affaires. La première comprenait les affaires de la guerre, les secrètes instructions du roi, la nécessité et la consommation des finances, la disposition des hautes charges et gouvernements : le roi, les ministres, le secrétaire et un certain nombre de conseillers d'Etat, assistaient seuls à ces délibérations, qui roulaient, comme on le voit, sur les matières politiques les plus importantes. A la seconde classe se rapportaient les traités de paix, de mariage, d'alliance, la distribution des emplois pour les armées de terre et de mer, et les entreprises pour siéges de villes et batailles : les maréchaux de France assistaient à ce

[1] *Économies royales de Sully*, année 1607.
[2] Lefèvre d'Ormesson, ouvrage cité.

conseil. Enfin, la troisième classe comprenait la décision des différends et les réglements de charges des maréchaux de France, des gouverneurs de provinces, des généraux d'armée, des officiers de la maison du roi; les prises de vaisseaux, les droits et représailles, les intérêts des trois états, les contentions d'entre les cours. Le chancelier présidait ce conseil, auquel étaient appelés les surintendants.

Les délibérations prises sur ces trois classes d'affaires s'expédiaient par déclarations, ordres du roi, ou arrêts en commandement.

» 2° Le conseil des dépêches traitait les questions relatives aux charges, à la gestion des intendants des finances et des secrétaires d'Etat, aux fonctions des commissaires départis dans les provinces; à leurs contestations avec les cours et corps de juridiction et de villes. A ce conseil étaient présentes les personnes qui prenaient part aux travaux du premier, et, en outre, les maîtres des requêtes. Les décisions étaient minutées en forme de dépêches, qu'expédiaient les intendants et les secrétaires d'Etat.

» 3° Le conseil des finances avait pour attributions toutes les affaires où se trouvait engagé l'intérêt du roi, de son domaine ou de ses finances, les appels des jugements et arrêts rendus par les commissaires établis souverains, l'homologation des ordonnances des maréchaux de France sur le fait des droits contentieux, les différends entre traitants et associés qui pouvaient toucher l'intérêt du roi, toute exécution d'édits, déclarations et arrêts, attribuant quelques droits que l'on contestait. Le caractère de ce conseil était, comme on le voit, essentiellement contentieux, à la différence des deux premiers dont la constitution était exclusivement politique et gouvernementale.

» 4° Le conseil des parties, où se trouvait, au plus haut degré, le caractère judiciaire, connaissait: des évocations de pur mouvement et autorité du roi; des évocations fondées sur parentés et alliances; des évocations sur ports et faveurs; des évocations du consentement avec exception des cours les plus prochaines; des évocations par privilége avec renvoi; des réglements de juges sur conflit, ou pour cause de récusation ou suspicion de juges; des oppositions au titre, ou pour deniers où le roi n'avait aucun intérêt; des exécutions d'édits, déclarations et arrêts, et contraventions à iceux; des cassations des arrêts des cours, quand ils étaient contraires aux ordonnances, en contradiction avec eux-mêmes, ou attentatoires à la juridiction du conseil[1].

[1] Extrait de l'article CONSEIL D'ÉTAT, par M. Duchesne, dans la *Nouvelle Encyclopédie du droit*, de MM. Sebire et Carteret.

§ III. — Des grands officiers de la Couronne, et des secrétaires d'Etat. (Pouvoir chargé de l'exécution.)

Dans l'origine, lorsque une décision administrative avait été prise, son exécution était confiée au chancelier et aux grands officiers de la couronne.

Le chancelier, qui promulguait les lois, était président du conseil, et quand le Parlement devint un corps distinct, il en reçut la présidence également. Il devint ainsi le chef de la justice et de tous les officiers de paix. Sa charge fut à la nomination royale jusqu'au règne de Charles V qui abandonna son élection au Parlement. Mais l'élection par le Parlement, après avoir été plusieurs fois confirmée[1], fut supprimée de fait par Louis XI qui s'attribua le droit de nomination en 1461, et le transmit à ses successeurs. Le chancelier eut encore des attributions extraordinaires très-variées. Il porta souvent le titre et il reçut les fonctions de garde des sceaux. La surveillance de la presse et la censure des livres lui furent confiées. Sous Henri III, il avait le gouvernement de plusieurs duchés. Ce fut lui qui reçut le serment des vassaux du roi et des hauts fonctionnaires, tels que les gouverneurs de provinces. Il était comme à la tête de tous les dépositaires du pouvoir administratif.

Si l'on excepte le connétable, qui garda son rang et ses attributions jusqu'au règne de Louis XIII, les autres grands officiers de la couronne furent réduits de bonne heure à un rôle subalterne. Le sénéchal perdit, après la formation du Parlement, la direction supérieure de la justice, qui passa entre les mains du chancelier; il dut se contenter de trouver place dans la nouvelle organisation judiciaire comme premier bailli de France et prévôt de Paris. Le grand bouteiller

[1] Le droit d'élire le chancelier est reconnu au Parlement par les ordonnances de 1373, 1380, 1413 et 1420.

trouva place également dans la nouvelle organisation financière, et devint l'un des présidents de la Chambre des Comptes : à peine conserva-t-il quelques priviléges spéciaux [1]. Quant au grand chambrier, on ne tarda pas à le ranger parmi les officiers particuliers de la maison du roi.

Le pouvoir administratif supérieur, enlevé aux grands officiers de la couronne, passa entre les mains des secrétaires d'État, et des intendants ou surintendants.

Les rois avaient, dans l'origine, des secrétaires particuliers que l'on appelait clercs du secret. Ces clercs du secret, qui n'étaient que trois au temps de saint Louis, se multiplièrent assez pour être deux cent quarante au temps de Colbert qui réduisit leur nombre. Il est probable que le nom de secrétaires d'État fut réservé à ceux d'entre eux qui furent chargés de la correspondance du roi pour les affaires publiques. Du moins ces derniers étaient appelés, vers la fin du xve siècle, secrétaires d'Etat et de finances; sous Louis XII, secrétaires d'État et des commandements. Henri II fixa leur nombre à quatre par ordonnance de 1547 et éleva leurs gages. Henri III établit la condition de trente-cinq ans d'âge pour l'admissibilité à ces quatre charges, décida qu'il n'y serait pourvu que par commission, régla les formes de la lecture des dépêches et de l'envoi des réponses, de l'examen des pétitions et des rapports auxquels elles donneraient lieu.

L'usage voulait que chacun des secrétaires d'État correspondît avec un quart environ des provinces de la France et un quart des pays étrangers, pour toute espèce de services et d'affaires. Nous avons encore le département de 1547 fait de cette manière. On introduisit ensuite les attributions spéciales, d'abord pour la maison du roi, puis,

[1] Tels que celui de faire grâce aux coupables, privilége conféré par Charles V, en 1366.

après l'édit de Nantes, pour les affaires ecclésiastiques. Louis XIII, en 1619, chargea un seul secrétaire d'État des affaires générales de la guerre et de la correspondance avec tous les chefs de corps; toutefois il laissait aux autres le soin de correspondre pour ce service avec le gouverneur et les autorités de chaque province. En 1626, il créa une autre spécialité, celle des affaires étrangères. Sous Louis XIV, la maison du roi et le clergé ayant été réunis, le quatrième secrétaire d'État fut chargé de la marine; en sorte qu'ils eurent chacun un service spécial, ce qui ne les empêchait pas de se diviser encore la France géographiquement pour les affaires qui leur restaient communes.

Ces affaires communes étaient peu nombreuses, parce qu'ils n'étaient chargés ni des finances ni de l'intérieur. Quoiqu'il n'y eût pas de secrétaire d'État, de ministre spécial pour les finances, le surintendant depuis 1573 (époque où son office, supprimé en 1315, fut rétabli), le contrôleur général depuis 1661, en remplirent toutes les fonctions et furent les véritables chefs du service; ils eurent le même rang que les secrétaires d'État dans les conseils du roi. D'un autre côté les affaires de l'intérieur, longtemps abandonnées aux pouvoirs locaux, furent les dernières que l'administration supérieure s'occupa de centraliser; on les répartit longtemps entre les autres services, et ce ne fut que beaucoup plus tard qu'elles donnèrent naissance à un ministère distinct. Les intendants, qui créèrent dans les provinces ce que nous appelons l'administration de l'intérieur, correspondaient directement avec le contrôleur des finances : on sait que Colbert avait dans son département, non-seulement les finances, mais encore les communes, l'agriculture, le commerce, l'industrie, les établissements scientifiques, les travaux publics, etc.

Il y avait donc sous Louis XIV en réalité six ministres, le chancelier, les quatre secrétaires d'État et le contrôleur

général. J'emploie le mot de ministre dans le sens qu'on lui donne aujourd'hui, car au XVIIe siècle ce nom était réservé plus spécialement aux membres du conseil d'État et de finances. Ces six ministres avaient chacun un personnel de bureaux plus ou moins nombreux. Cependant leur pouvoir n'était pas aussi étendu que celui des ministres actuels : ils ne faisaient qu'exécuter les décisions du conseil et les volontés royales. Ils n'exerçaient donc jamais qu'une initiative indirecte. Comme toute leur autorité leur venait du roi et que tout acte ministériel était censé l'acte du roi, ils n'avaient aucune responsabilité, ou plutôt ils n'en avaient que vis-à-vis du roi seul : c'est pour cela que leur charge fut toujours conférée par commission et jamais à titre d'office. Enfin la nomination du personnel ne leur appartenait pas : celle des fonctionnaires supérieurs appartenait aux conseils, et celle des fonctionnaires inférieurs aux chefs spéciaux de chaque service.

Quelque importantes que fussent devenues, par la nature des choses et par le talent de quelques hommes, les fonctions des secrétaires d'État, elles demeurèrent toujours inférieures à celles des conseillers, qui exercèrent seuls en droit la haute direction administrative. Cela explique pourquoi, sous Louis XIV, les pairs de France et les grands seigneurs prirent place de préférence dans les conseils, et abandonnèrent à des nobles d'un rang moins élevé ou à des hommes sortis de la bourgeoisie, les positions ministérielles qui offraient plus de difficultés avec moins d'avantages. Il faut ajouter cependant que les secrétaires d'État devenaient nobles de plein droit; que leur importance s'éleva par degrés en raison de leurs attributions; que ces attributions elles-mêmes s'accrurent et qu'ils en reçurent, comme le chancelier, d'extraordinaires et de très-variées. Ils étaient, par exemple, officiers de l'état civil pour tous les membres de la famille royale.

Comme on le voit, la répartition successive des affaires de l'administration centrale supérieure, soit entre les pouvoirs délibérants, soit entre les pouvoirs chargés de l'exécution, eut lieu sans régularité, suivant les besoins de chaque époque et par une série de tâtonnements. Les grandes améliorations introduites sous Louis XIV ne firent pas disparaître ce vice originel. Colbert conçut le projet, qu'il n'exécuta qu'imparfaitement, de coordonner toutes les parties de l'administration inférieure, mais on ne songeait pas encore de son temps à réorganiser l'administration supérieure d'après un système uniforme et rationnel, et cela ne fut tenté qu'après 1789.

§ IV. — De la maison du roi.

Les officiers de la maison du roi, déjà séparés sous Philippe-Auguste des grands officiers de la couronne, s'en distinguèrent mieux encore après lui. Leur nombre et leur importance allèrent toujours augmentant. Aux charges de cour énumérées plus haut on en ajouta de nouvelles, dont les plus considérables furent celles de chambellan garde du sceau privé, de grand écuyer (cette dernière instituée sous Charles VII), de confesseur. Les ordonnances qui assimilèrent la maison de la reine et la maison des princes à celle du roi [1], portèrent à plus du double le chiffre de ces charges.

La noblesse les brigua toujours, malgré leur caractère essentiellement domestique, parce que les titulaires en faisaient remplir les fonctions par des serviteurs à gages, et jouissaient eux-mêmes de priviléges et de pouvoirs qu'ils s'efforçaient d'étendre. Le plus considérable de ces priviléges, était celui de *committimus*, c'est-à-dire que dans les causes personnelles, où ils étaient défendeurs, ils avaient le droit

[1] Voir celles de 1285, de 1323, de 1411.

d'être jugés par le tribunal spécial des maîtres des requêtes de l'hôtel. Charles VII restreignit ce droit aux seuls officiers qui recevaient un traitement, afin qu'on ne pût échapper à la juridiction de l'ordinaire par l'obtention d'un titre de cour honorifique.

Les pouvoirs inhérents aux charges de la maison du roi étaient conférés pour la plupart sur les parties correspondantes de l'administration, mais leur exercice amenait des conflits avec les autorités ordinaires, et on sentit plus d'une fois la nécessité de les restreindre. Ainsi Charles V, sur la réclamation du prévôt de Paris, supprima en 1369 la juridiction criminelle des chambellans des princes dans la ville même. Toutefois, les prévôts de Paris ne furent pas aussi heureux dans leurs tentatives, pour enlever la juridiction d'un grand nombre de métiers aux officiers de la maison du roi. Certains chefs de service faisaient encore partie de la cour dans des temps plus rapprochés; ainsi le directeur général des postes ne s'en détacha qu'au XVIIe siècle. La reine et les princes ne se contentèrent pas d'obtenir des priviléges administratifs pour les personnes de leurs maisons : les rois leur déléguèrent souvent le droit de nommer à quelques offices de l'administration ordinaire [1].

L'administration de l'État fut donc en principe indépendante et distincte de celle de la maison du roi, mais l'absence de règles, et la facilité que les habitudes de l'ancienne monarchie présentaient à la corruption entraînèrent de nombreuses dérogations à ce principe.

[1] On trouve par exemple en 1547, après l'avénement d'Henri II, une liste des offices auxquels la reine-mère peut nommer.

CHAPITRE II.

ÉTATS GÉNÉRAUX ET PROVINCIAUX.

Les États généraux et provinciaux ont joué un grand rôle dans l'histoire politique de la France. Si l'on néglige les différences introduites, suivant les provinces ou suivant les temps, dans le mode ou l'objet de leurs réunions et de leurs délibérations, pour ne s'en tenir qu'à l'ensemble, on doit leur reconnaître trois classes d'attributions.

En premier lieu, ils votaient les *aides*, et ce mot comprenait dans l'origine les impôts de toute espèce, directs et indirects, qui, d'après les principes féodaux, devaient être consentis par les contribuables.

En second lieu, ils présentaient des cahiers de doléances sur telle ou telle partie de l'administration, sur l'état d'une province ou même du royaume. Le roi ne recevait ces cahiers qu'à titre de simples renseignements. Plusieurs assemblées d'États généraux, entre autres celle de 1484, essayèrent sans succès de les rendre obligatoires. Il n'en existait pas moins comme un contrat tacite entre le roi et les États, et le redressement des griefs était la condition de l'octroi des subsides.

Enfin les États prêtèrent à la royauté un utile appui dans les circonstances diverses où elle eut besoin de faire appel à la nation. Ils combattirent les prétentions du Saint-Siége, rendirent certains traités exécutoires, confirmèrent des réunions de provinces, etc...

Cela posé, j'aurai souvent à parler, dans le cours de ce livre, de l'action particulière des États sur chacune des branches de l'administration monarchique. Mais je dois indiquer d'abord d'une manière générale quelle a été leur action sur l'ensemble de cette administration, soit qu'ils la soumissent à leur contrôle, soit qu'ils exerçassent eux-mêmes des pouvoirs que les rois leur reconnaissaient ou leur déléguaient.

§ I. — États-généraux.

C'est en 1302 qu'eut lieu la première convocation d'États dans le domaine royal, la première du moins où les députés de la bourgeoisie fussent admis. Le roi, qui réunissait de son plein gré ces assemblées pour s'en faire un moyen de gouvernement, fut d'abord le maître de fixer l'époque des convocations, la durée des séances, le nombre des membres ; on peut même croire qu'il désignait directement tout ou partie des députés. Le pouvoir entier des États émanait originairement de sa volonté.

Cependant cette dépendance ne fut pas de longue durée. Sous le roi Jean chacun des trois Ordres élisait déjà ses représentants ; le roi se contentait de désigner les villes qui enverraient des députés, et ce droit même lui était contesté : au bout d'un certain temps les prétentions des villes à ce sujet cessèrent d'être réglées par la convocation royale, et se réglèrent presque partout par l'usage. Les États généraux de la Languedoïl demandèrent même, dès 1356, à être réunis périodiquement ; mais ce vœu, souvent renouvelé, ne fut jamais accueilli.

Ainsi, dès le milieu du XIV[e] siècle, les États généraux, j'emploie ce nom quoiqu'il manque de justesse puisqu'il ne désigne que l'assemblée des représentants d'une partie du domaine royal, les États généraux commençaient à changer de rôle, à contrôler l'action du pouvoir au lieu de

la fortifier. Autant de fois ils se réunirent, autant de fois ils protestèrent contre l'absolutisme, contre la fiscalité; et s'ils n'obtinrent la plupart du temps que des garanties inefficaces, temporaires surtout, ils n'en furent pas moins les vrais régulateurs de l'administration monarchique. Ils la remirent dans la droite voie, toutes les fois qu'elle parut s'en écarter. Le malheur voulut que les rois eussent souvent recours aux lits de justice ou aux assemblées de notables, pour éluder des prétentions incommodes.

Après le règne de Charles VII, lorsque les tailles et les aides, c'est-à-dire les taxes directes et indirectes ordinaires, eurent été rendues permanentes, la convocation des États généraux du domaine cessa d'être nécessaire. Les États généraux qui les remplacèrent furent composés de députés de toutes les provinces du royaume et méritèrent mieux leur nom. Cependant ce ne furent guère que des assemblées de parade, réunies à de très-longs intervalles, et ne votant que les subsides extraordinaires. Comme elles délibéraient séparées par provinces ou par ordres, il n'y avait entre leurs membres ni unité d'intérêts ni unité de vues. Enfin elles n'eurent jamais d'attributions bien définies, et le pouvoir leur témoigna par cela même, toutes les fois qu'il les réunit, une grande défiance. En 1614 il défendit aux trois Ordres de délibérer en commun, comme l'avait proposé l'évêque de Beauvais, de peur que le vœu de la majorité, présenté par l'assemblée tout entière et dégagé des contradictions habituelles, n'eût une force presque impérative. On ne fit aux États que des communications incomplètes dont aucun débat régulier ne pouvait naître, et l'on justifia de cette manière le mot du cardinal de Sourdis, qui avait dit au roi dans son discours d'ouverture : « Votre Majesté s'est revêtue de ses États comme d'un manteau royal pour faire paraître l'éminence et la splendeur de son autorité. » Le pouvoir royal sortait chaque fois plus absolu d'une lutte dont

le seul résultat était de constater l'impuissance de ses adversaires. Cette impuissance arracha cependant d'éloquents regrets à des hommes qui avaient conçu de meilleures espérances, à Jean Masselin, archidiacre de Rouen, qui nous a conservé le compte rendu des délibérations de 1484, et à Florimond Rapine, conseiller au Châtelet, qui nous a conservé celui des délibérations de 1614.

§ II. — États provinciaux.

Il y eut dans l'intérieur du domaine, et même dans la Languedoïl, à partir du règne de Philippe le Bel, des réunions très-fréquentes d'États provinciaux. Leur origine, leurs attributions étaient les mêmes que celles des États généraux; et s'ils furent convoqués plus souvent, c'est que cela était plus facile, moins coûteux pour les députés ou pour ceux qui les indemnisaient; c'est surtout qu'ils se bornaient à exposer des griefs locaux et ne présentaient pas les inconvénients des grandes assemblées. On ne peut guère faire la liste exacte et complète des États provinciaux; on est du moins fondé à croire que dans l'origine tout pays (*pagus*) ou tout fief souverain devait avoir les siens. Ce n'étaient en effet que les anciens conseils de gouvernement de chaque grand feudataire, conseils composés de prélats et de barons, auxquels on adjoignit quelques représentants de la bourgeoisie dans les premières années du XIVe siècle. Quand les pouvoirs administratifs passèrent des mains des feudataires libres, entre celles des baillis et des officiers royaux, les États provinciaux durent être convoqués par l'autorité royale, tantôt suivant la circonscription nouvelle des prévôtés et des bailliages, tantôt suivant l'ancienne division des provinces. Les rois exercèrent alors sur eux la plus grande influence, et en firent, tout en respectant d'anciens usages et quelquefois d'anciens droits, de simples instru-

ments d'administration qu'on pourrait comparer à nos conseils de département ou d'arrondissement. Et en effet ces États, à partir du xve siècle, ne votèrent guère que des subsides locaux.

Comme exemple de ces sortes d'assemblées, citons les États de l'Auvergne réunis en 1355 et 1356 ; ceux de la Picardie en 1357 ; ceux de l'Artois, du Boulonnais et du comté de Saint-Pol en 1381 et dans toutes les années suivantes jusqu'au règne de Charles VII. En 1478 les États du Rouergue, de la Haute et de la Basse-Marche, du comté de Rodez, et de quatre châtellenies voisines demandèrent à se réunir pour une imposition commune, et Louis XI les y autorisa. En 1451, les trois États de Guyenne avaient exprimé le désir que leur province fût incorporée au domaine de la couronne.

Citons surtout la Normandie, dont les États se réunirent au moins cinq fois pendant le xive siècle et huit fois pendant le xve [1]. Quoiqu'elle fût pays d'élection et soumise comme telle aux agents royaux de finance, ses États continuèrent de voter des aides et des subsides, et de présenter des cahiers de doléances jusqu'au temps de Louis XIV [2].

Les États particuliers des provinces du domaine, le Languedoc excepté, cessèrent de se rassembler dans les premières années du règne de Louis XIV, lorsque les intendants s'emparèrent de l'administration provinciale [3]. Ce fut une

[1] On trouve les États de Normandie réunis en 1335, 1350, 1361, 1375, 1393, 1422, 1425, 1426, 1427, 1429, 1458, 1467, 1483, etc. *Rec. des Ord.* passim.

[2] Ils se réunirent encore en 1537, 1543, 1567, 1571, 1614, 1616, 1617, 1643, 1666.

[3] Les États du Rouergue cessèrent de s'assembler en 1651 ; ceux de la Basse et de la Haute Auvergne la même année, et dans les années suivantes ceux du Quercy, du Périgord, de la Marche, du Berry, de l'Aunis, de l'Angoumois, de la Saintonge, de l'Anjou, du Maine, de la Touraine, de l'Orléanais, du Bourbonnais, du Nivernais. — Monteil, *Histoire des Français des divers États.*

chose heureuse que la substitution d'un pouvoir permanent, unique, à des corps intermittents, souvent divisés dans leur action. Cependant il n'était pas bon que ce nouveau pouvoir agit seul et sans prendre l'avis des représentants des intérêts locaux. Les pays d'élections, où les intendants agissaient sans contrôle, offraient au XVIII[e] siècle un aspect généralement moins prospère que les pays d'États, et l'on sentit alors le besoin de réorganiser l'administration provinciale en rétablissant des conseils électifs.

Les pays auxquels le nom de pays d'Etats fut spécialement réservé depuis le règne de Louis XIV, sont le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, la Provence, la Flandre, l'Artois, le Hainaut et le Cambrésis, le comté de Pau. Le Dauphiné était aussi compris dans leur nombre; mais ses États avaient cessé de se réunir dès le règne précédent.

Dans tous ces pays, les anciens États provinciaux eurent à peu près la même composition et éprouvèrent les mêmes vicissitudes que les États généraux du royaume. Les députés des villes y furent partout admis vers le commencement du XIV[e] siècle; ils durent être désignés personnellement dans l'origine par les souverains provinciaux; puis l'usage attacha la députation aux fonctions municipales de certaines villes : quelquefois, mais plus rarement, elle fut le résultat d'une élection directe. Tous ces États conservèrent mieux leur organisation primitive, parce qu'ils appartenaient aux provinces qui furent réunies les dernières à la couronne. Comme ces provinces étaient aussi les plus éloignées du centre du gouvernement, ils demeurèrent plus étrangers aux faits politiques, et défendirent avec plus de succès leurs attributions administratives. Toutefois ils ne furent pas à l'abri des attaques du pouvoir, et ils perdirent au XVII[e] siècle une grande partie de leur indépendance originaire.

Le Languedoc eut des assemblées d'Etats dès 1254 [1], et fut peut-être le pays où ces assemblées eurent la constitution la plus régulière [2]. Charles VII leur reconnut le droit de voter tous les impôts et même l'*équivalent* des tailles qu'il établissait de sa propre autorité dans le reste du domaine. Il reçut en 1456 leurs remontrances sur toutes les parties de l'administration, promit d'y faire droit et de respecter tous les priviléges de la province. Une assez large place dans leurs doléances est consacrée aux intérêts matériels, surtout à ceux du commerce et de la navigation, plus développée peut-être dans le Languedoc que dans le Nord de la France. Charles VIII jura en 1484 d'observer les franchises de l'administration languedocienne, et François 1er promulgua la *grande charte du pays de Languedoc* en 1522. Ces États ne cessèrent pas de se réunir jusqu'au règne de Louis XIII qui voulut leur enlever leurs attributions financières en créant dans le pays vingt deux siéges d'élections, un par diocèse, et en substituant à leurs agents financiers les siens propres. On se plaignait alors que les pays d'états payassent moins d'impôts que les pays d'élection, ce qui était vrai; on se plaignait aussi de leur penchant à emprunter, à s'imposer extraordinairement, pour des dépenses d'utilité locale, sans qu'il en entrât rien dans les coffres du roi ; le roi élevait donc la prétention d'autoriser tous les budgets provinciaux. Les États repoussèrent cette prétention de la manière la plus vive. Le Languedoc se souleva contre la violation de ses priviléges; il refusa une trans-

[1] Les États de Languedoc, qui portaient le titre d'États généraux, s'assemblèrent en 1346, 1356, 1359, 1363, 1436, 1457, 1473. — Dom Vaissette, *Hist. du Languedoc.*

[2] Le Languedoc eut souvent aussi des assemblées qui ne comprenaient que les représentants d'un seul des trois ordres. Dom Vaissette cite des assemblées de communes qui se tinrent en 1361, 1362, 1375, 1378.

action qu'on lui offrait et qui consistait à acheter la propriété des offices royaux, en remboursant aux acquéreurs la somme de près de quatre millions de livres que ceux-ci avaient payée au roi. Le parti de l'indépendance provinciale prit les armes, et associa sa cause à celle du duc de Montmorency; mais le sort du combat de Castelnaudary livré en 1632 lui fut contraire. Si le roi vainqueur consentit à supprimer les élections et à rétablir les choses sur le pied de l'année 1629, il condamna cependant les États à rembourser la finance des offices au moyen d'une taxe spéciale qu'ils s'imposèrent pendant quatre ans; il les soumit à l'obligation de faire autoriser leurs budgets, et ne les laissa se réunir que quinze jours par an au mois d'octobre, sous prétexte d'éviter les frais d'une plus longue session.

Sous Louis XIV, les États du Languedoc n'étaient plus convoqués que tous les deux ans, et quoiqu'ils continuassent de prendre part à tout ce qui intéressait la province, la partie la plus importante de l'action administrative avait passé entre les mains des officiers royaux. Leurs séances étaient toujours présidées par des commissaires du roi, et les gouverneurs étaient désignés d'ordinaire pour remplir cette fonction. Au reste ce droit du roi était ancien, car Louis XI nommait déjà les présidents des États provinciaux [1]. Au XVIIIe siècle les États de Languedoc se divisaient en sections pour les affaires ordinaires, l'agriculture, les manufactures, les travaux publics, les impositions des diocèses, les cahiers à présenter au roi, les lignes d'étapes, les comptes, les recrues, la vérification des impositions des communautés, celle des dettes des diocèses. On distinguait alors dans leur sein deux sortes de membres, les membres nés et les membres élus. Enfin le tiers y avait une repré-

[1] En 1474, il nomma l'évêque d'Albi président des États du Languedoc.

sentation double, et par conséquent autant de députés que les deux autres ordres réunis.

La Bretagne eut aussi dès les années 1308 et 1315 des assemblées composées des représentants des trois ordres. Cependant les députés des villes n'y siégèrent d'une manière permanente que depuis 1398[1]. Ces États reconnus avec toutes leurs franchises par Louis XII en 1499 et par François Ier lors de l'incorporation définitive en 1532, partagèrent l'administration de la province avec les gouverneurs, et plus tard avec les intendants. Leurs sessions, annuelles jusqu'en 1630, eurent lieu depuis lors tous les deux ans. Ils délibéraient dans une seule chambre, et ne se divisaient pas en comités. Le gouverneur assistait aux séances avec ses lieutenants et plusieurs autres officiers royaux.

Les États de Bretagne défendirent mieux que ceux du Languedoc leurs anciens priviléges; mais ils devinrent dans le courant du XVIIe siècle aussi dépendants du pouvoir royal, en même temps qu'ils perdaient une partie de leur action administrative.

En 1614 on dressa un rôle des villes qui devaient y être représentées, et aussitôt après, le droit d'éligibilité, qui appartenait d'abord à tous les bourgeois de ces villes, fut restreint aux juges seuls. En 1702 une ordonnance royale désigna les maires et leurs lieutenants, pour partager avec les juges la représentation alternative des villes. Or, comme les maires et leurs lieutenants étaient nommés à cette époque par le roi, et que la plupart des juges l'étaient aussi, les élections pour l'ordre du tiers se trouvèrent supprimées de fait et la députation livrée tout entière à des fonctionnaires royaux. Les États protestèrent, mais sans succès, et n'obtinrent que l'exclusion tout à fait illusoire

[1] En 1384, 1386, 1395 et 1398 ils ne siégèrent pas. — Du Breil de Pontbriand. *Histoire mss. des États de Bretagne*. Bib. de Rennes.

des fonctionnaires autres que les précédents. Les députés de la noblesse étaient aussi désignés et convoqués par le roi directement depuis l'an 1630.

Les États de Bretagne, frappés de cette manière dans leur indépendance, perdirent encore le pouvoir de se constituer eux-mêmes, et de régler le mode de leurs délibérations. En 1619, des contestations qui s'élevèrent pour la présidence, furent suivies d'un réglement royal, obligatoire à l'avenir. Le gouverneur, malgré le rôle dressé en 1614, ôtait à une ville le droit de se faire représenter, et l'accordait à une autre. En 1667, le roi fixa le nombre des députés de chaque ville, sans tenir compte des réclamations des États; en 1687, il régla que les députés d'une seule ville n'auraient ensemble qu'une seule voix.

Les priviléges administratifs eux-mêmes furent contestés, puis violés. Toutes les fois que des conflits s'élevèrent entre l'autorité royale et l'autorité provinciale, la première triompha de la seconde, et souvent aux dépens des subordonnés. Les États de Bretagne avaient seuls dans l'origine le droit d'autoriser les villes à établir des octrois; ils proclamèrent ce principe sans cesse, et de la manière la plus formelle à deux reprises, en 1600 et en 1709 : de plus, la vente de ces autorisations, car elles ne s'acquéraient pas autrement, formait leur principal revenu. Le roi s'ingéra de vendre, lui aussi, aux villes l'autorisation d'établir un octroi, ou de s'imposer un subside, sous prétexte de s'indemniser des frais de guerre; les villes durent donc acheter de deux côtés la même faculté : encore furent-elles souvent obligées de se la faire confirmer à prix d'argent [1].

La Bourgogne eut une constitution d'États [2] que Louis XI

[1] Du Breil de Pontbriand, id.

[2] Le Charolais, les comtés de Mâcon et de Bar-sur-Seine avaient leurs Etats particuliers.

lui garantit en 1477, et que Charles VIII confirma en 1483, en exemptant les habitants d'un impôt qui avait été établi par feux et sur le sel dans la province et au mépris de leurs priviléges. Cependant le roi n'était pas sans influence sur l'assemblée. Elle ne pouvait se réunir qu'en vertu de lettres patentes. Quand elle nommait une commission d'élus pour surveiller ses finances, elle n'en désignait que trois, et le quatrième était à la nomination royale.

Les États de Bourgogne paraissent avoir eu une composition plus aristocratique que ceux des autres provinces. Ils comprenaient plus de quatre cents membres, dont soixante-douze seulement appartenaient au tiers. Leurs commissaires désignaient à chaque convocation les députés de la noblesse, et ce système était encore suivi au XVIII[e] siècle. Du reste, ils cessèrent sous Louis XIV, comme ceux des autres provinces, de résister aux progrès du pouvoir royal. Jusqu'en 1674 il y avait dans leur sein un parti d'opposition qui combattait le vote des subsides; mais depuis cette année l'opposition fut muette, et n'interrompit son silence que rarement vers la fin du règne. Les États reçurent sans contradiction la théorie de l'absolutisme royal, qui leur fut exposée par l'évêque d'Autun leur président né, et par Brulart, premier président au parlement de Dijon [1].

Tous les autres États provinciaux peuvent donner lieu à des observations analogues. La Provence conserva les siens lors de son incorporation définitive en 1486; mais depuis 1535 leurs réunions furent soumises à une convocation royale. Il en fut de même du comté de Pau, de l'Artois, de la Flandre, du Hainaut, du Cambrésis. En 1661, Louis XIV, en confirmant aux États de l'Artois le droit de s'assembler tous les ans, s'attribuait celui de désigner les no-

[1] Al Thomas. *Une province sous Louis XIV. Situation politique et administrative de la Bourgogne.*

bles qui en feraient partie. Enfin il y avait encore des États provinciaux dans le Bigorre, le comté de Foix, le Marsan, le Nebouzan, les quatre Vallées, le pays de Soulac et de Labour. Tous ces pays votaient un don gratuit qui remplaçait la taille, accordaient les différents subsides, et réglaient ensuite les affaires de l'administration de concert avec les agents royaux.

Telle était l'organisation des États des provinces; telles furent les phases par lesquelles ils passèrent. Louis XIV avait supprimé ceux des pays d'élection; il fit des autres les auxiliaires, sinon les instruments de l'administration monarchique. En accomplissant ainsi un grand progrès dans la centralisation du pouvoir administratif, il détruisit ou affaiblit les garanties qu'on pouvait invoquer contre ses abus, et surtout il diminua la part légitime que les intéressés devaient prendre à la direction des affaires locales. Cependant la révolution qui changea les États provinciaux en un simple rouage administratif, augmenta leur utilité à certains égards. Ils durent mieux se mouvoir dans la sphère plus étroite où on les enfermait. Un autre fait non moins remarquable, c'est que les rois combattirent sans cesse dans ces assemblées l'influence aristocratique, qui y était exclusive dans l'origine. L'Hôpital avait établi par l'ordonnance d'Orléans (1561) que dans toute réunion d'États provinciaux, les trois ordres s'accorderaient ensemble sur la somme que devrait payer chacun d'eux. Il avait pris soin d'ajouter, « ne pourront le clergé et la noblesse seuls comme faisant la plus grande partie[1]. » C'est pour la même raison que le doublement du Tiers fut admis plus tard dans les États du Languedoc, avant de l'être en 1789 dans les États généraux qui changèrent les bases de la monarchie.

[1] Ord. de 1561, art. 135.

CHAPITRE III.

DE LA NOBLESSE.

La noblesse et l'Église s'étaient emparées au moyen âge d'une partie des pouvoirs administratifs. Lorsque la centralisation fut rétablie, elles perdirent successivement ces pouvoirs, ou n'en conservèrent qu'un petit nombre, à titre de délégation et par grâce spéciale; elles passèrent de l'état de corps indépendants empêchant l'unité de l'administration monarchique, à celui de classes privilégiées, ne gênant plus que sa liberté d'action. Elles cessèrent d'être un danger pour devenir simplement un embarras.

Ce chapitre et le suivant ont pour but d'exposer comment la noblesse et l'Église tombèrent dans la dépendance du pouvoir royal.

La noblesse comprenait dans l'origine tous ceux qui possédaient des terres à titre de fiefs, c'est-à-dire avec l'obligation du service militaire à cheval, tandis que les possesseurs de terres censives, astreints au paiement de redevances pécuniaires, étaient roturiers. Dans les temps féodaux, une barrière à peu près insurmontable s'élevait entre ces deux classes de la nation.

Tous les membres de la noblesse exerçaient le pouvoir administratif à quelque degré, plusieurs jouissaient de la souveraineté et des droits régaliens. La souveraineté fut centralisée la première; l'administration ne le fut que plus tard. J'exposerai plus loin comment le droit des nobles fut limité successivement en ce qui concerne la justice, la police, les finances, l'armée. (Voir ces différents chapitres.)

Je me contenterai ici de rappeler quelques faits et de présenter quelques considérations préliminaires qui ne trouveraient pas leur place ailleurs.

SECTION I. — *De la Pairie.*

La noblesse se divisait elle-même en plusieurs classes suivant les degrés de la hiérarchie seigneuriale. Les pairs de France, vassaux immédiats du roi, formaient la première; les pairs du domaine, vassaux immédiats également, mais du duc de France et non du roi, formaient la seconde. Enfin venaient la foule des vassaux inférieurs dont les pouvoirs inégaux variaient soit en raison de leur rang, soit en raison de l'importance de leurs fiefs et de la loi qui les constituait.

La pairie, institution féodale à ses débuts, se transforma par degrés et devint une institution monarchique.

Les pairs de France étaient au nombre de six, savoir : les ducs de Normandie, de Bourgogne et de Guienne, les comtes de Flandre, de Champagne (ce dernier avait remplacé le comte de Vermandois) et de Toulouse. Ils avaient en fait dans l'origine la plus complète indépendance; les services qu'ils devaient au roi furent rarement exigés avant Philippe-Auguste. Leur cour, dont ils étaient exclusivement justiciables suivant les règles féodales, ne paraît pas avoir été réunie avant le règne de ce prince; mais Philippe-Auguste la convoqua deux fois, en 1203, pour le procès de Jean-sans-Terre, et en 1216, pour celui d'Erard de Brienne contre la comtesse de Champagne. Comme l'usage voulait que toutes les grandes assemblées fussent composées d'un nombre égal d'ecclésiastiques et de laïques, il y appela six prélats, qui étaient tous ses vassaux immédiats pour des terres possédées par eux dans le domaine, les archevêques de Rheims et de Sens, les évêques de Beauvais, de Noyon, de Langres et de Meaux : au reste on ne peut guère déterminer l'époque où la pairie avait été attachée à leurs siéges.

La pairie devint alors comme un moyen de gouvernement. La cour des pairs se réunit plusieurs fois dans le courant du XIIIe siècle; les pairs eurent aussi les premières places dans le conseil de la couronne. Ils durent être amenés à faire chez eux des changements administratifs analogues à ceux qui avaient lieu sur la terre du roi, et à rendre exécutoires dans leurs fiefs une partie des ordonnances royales auxquelles ils avaient concouru.

Philippe le Bel, pour compléter le nombre de six pairs laïques, réduit à trois par la réunion successive de plusieurs grands fiefs à la couronne, conféra ce titre aux comtes de Bretagne et d'Artois, et au duc d'Anjou, le premier, descendant indirectement de la famille royale; et les deux autres, princes du sang. Ce fut le second âge de la pairie, qui, enlevée aux dynasties provinciales indépendantes, passa entre les mains de princes apanagés de la maison Capétienne, et devint d'institution royale. Le nombre originaire de douze fut bientôt dépassé en faveur du comte de Poitou, frère de Louis le Hutin, et l'on ne créa plus d'apanage sans que la pairie y fût attachée. Enfin, on la donna plus tard, à titre de récompense, à des vassaux immédiats du domaine, et même à des princes étrangers, tels que le roi d'Écosse en 1428, le duc de Clèves en 1505, Claude de Lorraine qui devint duc de Guise, en 1527. Les pairies indépendantes, celles des anciens grands feudataires, se trouvèrent former la minorité, puis s'éteignirent à la fin du XVe siècle, par des réunions à la couronne. Voilà comment la pairie cessa de tirer son droit d'elle-même pour le recevoir uniquement de la royauté. On trouve même des exemples de titres de pair donnés à vie.

Quand les rois ne virent plus dans la haute aristocratie qu'un pouvoir émané du leur et le premier soutien de leur trône, ils songèrent à prendre les mesures nécessaires pour garantir sa durée. L'édit de 1582 porta qu'une terre devrait

valoir au moins huit mille écus de rentes pour être érigée en pairie. L'ordonnance de 1711 établit pour ces terres des règles spéciales de succession, telles que la substitution à un nombre indéterminé de degrés et l'exclusion des femmes, règles formant le droit commun, auquel il ne fut permis de déroger que par des articles exprès dans les titres constitutifs.

La cour des pairs perdit son existence distincte après l'introduction des légistes et de la procédure écrite dans tous les tribunaux, et surtout après la formation du Parlement de Paris, au sein duquel elle vint siéger, toutes les fois qu'un de ses membres fut mis en cause. Depuis lors les pairs ne se distinguèrent plus du reste de la noblesse que par des priviléges spéciaux, comme celui d'être membres nés de ce Parlement, celui de *Committimus*, c'est-à-dire de lui faire juger en première instance leurs causes civiles. Ce dernier droit fut restreint dès le xv[e] siècle aux causes intéressant la pairie; les autres durent être renvoyées aux juridictions ordinaires. Au xvii[e] siècle les Parlements provinciaux élevèrent la prétention de connaitre de toutes les causes des pairies sises dans leurs ressorts; ils entrèrent en conflit à cet égard avec celui de Paris, mais leur prétention eut peu de succès.

Les pairs avaient encore des priviléges d'étiquette qu'ils s'efforcèrent de multiplier sous les règnes de Louis XIII et de Louis XIV.

Vers cette époque on les distinguait en deux classes, la première, celle des pairs de naissance ou des princes du sang; la seconde, celle des pairs d'élection, soit ecclésiastiques, soit laïques. Du reste, la qualité de pair ne conférait plus une participation nécessaire au pouvoir administratif supérieur. Saint-Simon, dans les dernières années de Louis XIV, demanda en vain que les conseils du roi et le Parlement fussent exclusivement composés de ducs et pairs: c'eût été rendre la haute aristocratie l'égale de la royauté dont on

voulait qu'elle devînt au contraire plus dépendante tous les jours.

SECTION II. — *De la Noblesse ordinaire.*

§ 1. Attaques portées à sa souveraineté et à ses droits originaires; XIIIe et XIVe siècles. — § 2 Anoblissements, changements qu'ils amenèrent dans l'état de la noblesse. — § 3. Priviléges de la noblesse. Ce qu'elle fut au XVIIe siècle.

§ 1. — Attaques portées à sa souveraineté et à ses droits originaires; XIIIe et XIVe siècle.

Les rois commencèrent par frapper les nobles dans leur indépendance en leur enlevant le droit de guerre. L'interdiction des guerres privées, prononcée plusieurs fois, le fut enfin de la manière la plus formelle par les États généraux réunis sous le roi Jean, et ces guerres, changeant de caractère, furent considérées dès lors comme des guerres civiles. (V. au chap. de la Police.)

Les rois s'efforcèrent aussi de diminuer le nombre des vassaux et des sujets des nobles. Dès 1219 Philippe-Auguste exclut le *parage* dans ses domaines, ou en d'autres termes déclare que lorsqu'un fief immédiat sera partagé entre plusieurs frères, tous deviendront vassaux immédiats, tandis que d'après la règle du parage les puînés, faisant hommage à l'aîné, ne devenaient que les arrière-vassaux du roi. Philippe le Bel déclare en 1311 que les concessions d'héritage qu'il a faites ou qu'il fera ne comprendront jamais la justice haute, la mouvance des fiefs, ni les droits de patronage. Il leur ôte ainsi tout caractère féodal.

L'institution des Communes et celle des bourgeoisies eurent un effet tout semblable; elles enlevèrent aux seigneurs un grand nombre de leurs sujets qui devinrent sujets du roi. La première ordonnance générale que nous ayons sur les bourgeoisies, celle de 1287, après avoir réglé les con-

ditions que devaient remplir les nouveaux bourgeois d'une ville, ajouta qu'il leur suffisait, pour se soustraire à l'autorité de leur ancien seigneur, de lui notifier l'aveu de bourgeoisie [1]. Ce principe ne put être appliqué dans toute sa rigueur, et subit quelques modifications. Plusieurs ordonnances, à commencer par celle de 1302, stipulèrent que le roi ne pourrait rien acquérir dans les fiefs et arrière-fiefs des barons, et que, s'il acquérait des biens astreints à des devoirs féodaux envers les seigneurs, il indemniserait ces derniers. Mais ces concessions temporaires n'engageaient pas : les usurpations royales, pour avoir lieu avec plus de ménagement, n'en étaient pas moins réelles, et les protestations mêmes qu'elles soulevaient changèrent bientôt de nature. Les nobles et les prélats du Languedoc, représentant à Charles V en 1376 le préjudice que l'ordonnance de 1287 leur faisait éprouver, ne demandèrent pas qu'elle fût retirée; ils se contentèrent de réclamer l'exécution de plusieurs de ses clauses qui mettaient à la jouissance du droit de bourgeoisie des conditions, telles que l'acquisition d'un immeuble, l'habitation pendant un an et un jour, etc.

L'extension de la sauvegarde royale produisit le même résultat que celle des droits de bourgeoisie. Elle souleva les mêmes plaintes, et pour les apaiser Philippe de Valois crut devoir défendre à son conseil en 1338 d'octroyer de sauvegardes nouvelles au préjudice de la juridiction des seigneurs; il révoqua toutes celles qui avaient été établies ainsi. Ordonnance inutile qui demeura sans exécution et n'arrêta pas les empiétemens.

Les seigneurs, attaqués de toute manière par la puissance royale, voulurent du moins obtenir le plus d'avantages possibles, pour s'indemniser des charges qu'ils supportaient

[1] Pourvu, toutefois, qu'ils fussent libres ; car les serfs ne pouvaient entrer dans les bourgeoisies.

et qui devenaient plus lourdes tous les jours. Car l'obligation d'assurer la police de leurs domaines avait cessé d'être illusoire; une pénalité sévère lui avait été imposée pour sanction, depuis que la centralisation était rétablie : le service militaire, obligatoire également sous de fortes peines [1], devenait d'autant plus onéreux qu'il était exigé plus souvent. Les seigneurs cherchèrent donc à se dédommager, et ils obtinrent soit la reconnaissance de leurs anciens droits, soit des priviléges.

Dès 1272, ils obligèrent Philippe le Hardi à interdire les nouvelles avoueries, et même à déclarer nulles celles qui avaient eu lieu depuis dix ou douze ans, c'est-à-dire à défendre aux vassaux de changer de seigneurs; cela pouvait passer d'ailleurs pour une mesure de police. Sous Louis le Hutin les nobles de la Normandie [2], de la Bourgogne et du Forez, du bailliage d'Amiens et de la Champagne (1315); sous Philippe le Long, ceux de l'Auvergne et du Périgord (1319), obtinrent des chartes qui leur reconnurent encore l'exercice libre de leurs juridictions, nonobstant les prétentions et les empiétemens des juges royaux, le droit de n'être jugés que par leurs pairs avec les formes voulues et sans que la torture pût leur être appliquée, hors quelques cas très graves, le droit de guerres privées, etc... Ils firent prendre aux rois l'engagement de ne pas lever sur leurs propres sujets d'impôts qui ne seraient pas dus, de ne soumettre à aucune contribution les terres possédées noblement, de ne pas changer en fiefs les alleux des barons sans leur consentement, etc. Le roi Jean s'engagea encore à réprimer partout les abus commis par ses officiers, à les faire inspecter, surveiller. L'ordonnance de 1355 [3] reconnut aux seigneurs hauts-jus-

[1] Philippe le Hardi régla, en 1274, le taux de l'amende due par les nobles qui ne répondraient pas à la convocation militaire.
[2] La Charte normande de 1315, fut confirmée en 1381.
[3] Art. 33. *Rec. des Ord.*

ticiers l'exercice de la juridiction forestière dans leurs domaines. Le droit exclusif de la chasse et celui des guerres privées fut assuré aux nobles du Dauphiné par l'acte constitutif de son administration provinciale en 1367, et confirmé plus tard par des chartes particulières, comme celle que donna Charles VI en 1405 à Raymond de Montauban, seigneur du pays. Les nobles défendirent encore leurs droits de péage, le maintien des cours d'appel qu'ils avaient dans leurs fiefs, etc.

Les droits ne suffisaient plus, la noblesse voulait des priviléges : ces derniers consistèrent surtout à recevoir des gages pour la guerre, des indemnités pour les pertes qu'elle causait, à être exempts de corvées et de tailles [1]. Les nobles du Languedoc stipulèrent en 1408 qu'ils recevraient en cas de guerre eux et leurs sujets un prêt proportionné à leur solde et à la longueur du chemin qu'ils devraient parcourir, qu'ils seraient de droit exempts de subsides : tout fait de commerce, il est vrai, devait entraîner de leur part la contribution à ces subsides.

Les rois accordaient les priviléges demandés, mais en retour ils obligeaient les seigneurs haut-justiciers à faire exécuter sur leurs terres toutes les ordonnances royales, et surtout celles de police [2]. Jamais ils ne perdirent de terrain d'un côté sans en gagner de l'autre.

§ II. — Anoblissements ; changements qu'ils amenèrent dans l'état de la noblesse.

Après avoir enlevé à la noblesse une partie de ses sujets,

[1] Voir au *Rec. des ord.* les priviléges de la Bourgogne, en 1361, et ceux du Dauphiné en 1367. — En 1303, Philippe-le-Bel assurait déjà une indemnité aux nobles dont les biens, situés en Flandre, avaient été détruits par la guerre.

[2] Il leur est enjoint de faire exécuter les ordonnances royales sur les ouvriers et les manouvriers. Ordonnance générale de 1355.

et diminué indirectement ses droits et ses priviléges, les rois commencèrent à renverser la barrière qui séparait les nobles des non-nobles, les gentilshommes des roturiers. Les premières lettres d'anoblissement connues furent données en 1270 à l'orfévre Raoul par Philippe le Hardi [1]. De la Roque cite un arrêt du Parlement, rendu en 1281, qui attribue déjà au roi seul le droit d'anoblir, et le dénie à l'un des grands feudataires, le comte de Flandre. Toutefois le droit d'anoblir ne fut déclaré formellement droit royal qu'en 1372, et quelques seigneurs continuèrent d'y prétendre encore, ainsi que les gouverneurs de province [2], auxquels Louis XII le retira en 1498.

Les lettres de noblesse furent données d'abord individuellement, puis conférées collectivement aux membres de certains corps, tels que les cours souveraines, enfin vendues à titre d'expédient financier. Alors on vit s'élever peu à peu une classe distincte, celle des nouveaux nobles, mais son élévation fut lente, parce que l'acquisition des terres nobles était soumise, sauf dispense spéciale, à l'obligation du service militaire, et à celle du paiement des francs-fiefs, cette dernière équivalant à un droit de mutation. Ce n'est guère que sous le règne de Louis XI que le système des anoblissemens prit une assez grande extension; Louis XI assura de préférence le premier rang sur ses listes aux officiers municipaux des grandes villes.

La noblesse fut donc de Charles V à Louis XI augmentée et renouvelée en partie. Les nouveaux nobles furent comme les nouveaux pairs; ils n'eurent aucun droit par eux-mêmes; ils jouirent seulement des priviléges qui leur étaient

[1] De la Roque. *Traité de la Noblesse*. Il conteste du moins l'existence de lettres d'anoblissement plus anciennes.

[2] Idem. Tels étaient les seigneurs d'Orange, de Turenne, de Saluces, de Parthenai, de Clermont, de Sassenage, de Clérieu, d'Artaud.

conférés par la loi qui les anoblissait : leur dépendance du pouvoir royal fut absolue.

L'institution de la chevalerie subit une transformation semblable. Jean créa le premier ordre de cour, celui de l'Étoile, en 1351, qui servit de modèle à Philippe-le-Beau, duc de Bourgogne, pour établir, en 1430, celui de la Toison d'Or. Plus tard, Louis XI, dans le but politique de dissoudre la ligue formée par les princes contre lui, institua pour trente-six chevaliers, gentilshommes de nom et d'armes, l'ordre de Saint-Michel, avec un chancelier, un trésorier, un greffier, un héraut roi d'armes, et un prévôt maître des cérémonies (1469 et 1476). La noblesse perdit l'indépendance de ses titres comme elle avait perdu celle de ses droits.

On a remarqué qu'au xv[e] siècle beaucoup de maisons nobles avaient une origine récente. Les anciennes familles avaient disparu pour la plupart, et d'autres les avaient remplacées, à la faveur surtout de la guerre de cent ans, fondées par l'épée d'un chef de bande ou d'un soldat de fortune. Si la nouvelle noblesse n'eut pas les pouvoirs politiques ou administratifs de l'ancienne, en retour elle fut plus violente, plus oppressive. Le lieu moral qui avait existé si longtemps entre le possesseur héréditaire du fief et ses sujets était brisé : l'usage, la coutume, ces faibles garanties qui avaient tempéré pourtant les rigueurs du vieux système, se trouvèrent sans aucune force contre l'arbitraire. En présence des crimes des maisons de Retz, de Foix ou d'Armagnac, les populations sujettes n'eurent plus à invoquer qu'une seule garantie, celle de l'intervention royale [1], et

[1] Voir M. Michelet. *Histoire de France*, t. IV. C'est l'existence de ces usages, de ces coutumes des anciens fiefs, qui a pu faire croire à quelques publicistes, comme mademoiselle de Lézardière, qu'il y avait eu dans les temps féodaux une constitution régulière, où le pouvoir et la liberté se trouvaient dans un juste équilibre, constitu-

ce fut encore une circonstance favorable pour les progrès de la royauté.

Le système des anoblissements fut, au reste, comme il devait l'être, l'objet de nombreuses attaques. Les États de Languedoc s'en plaignirent très-vivement dès le règne de Charles VII, en 1456. Les nobles trouvaient mauvais qu'on leur égalât des roturiers; les roturiers trouvaient mauvais à leur tour que chacun des nouveaux anoblis fût rayé de la liste des contribuables, et que ces radiations rendissent le poids de l'impôt plus lourd pour ceux qui le supportaient. Cette protestation n'eut pas plus d'effet que toutes celles qui furent dirigées contre les mesures favorables au pouvoir monarchique. Louis XI ne se contenta pas d'anoblir les officiers municipaux des villes; on le voit donner la noblesse à ses serviteurs, comme Olivier le Dain [1], à une femme même, la dame de Favras, ce qui ne s'était pas encore fait. Charles VIII la donne à un bâtard [2], fait nouveau également, car on ne l'avait donnée jusqu'alors qu'à des bâtards légitimés. Au XVIe siècle, on abuse de la vente des lettres d'anoblissement, comme ressource fiscale. Charles IX les vend par douzaine et par trentaine [3]; Henri III crée mille nouveaux nobles d'une seule fois, en 1576. Les acheteurs devenaient d'autant plus nombreux, que l'on convoquait plus rarement le ban et l'arrière-ban, et que la noblesse se trouvait par là déchargée en partie d'une de ses obligations les plus onéreuses. Non-seulement on achetait la noblesse, mais on l'usurpait. Henri III et Henri IV durent rendre plusieurs ordonnances contre cette usurpation [4]; ils entre-

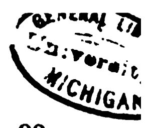
tion violée plus tard et détruite par les progrès de l'absolutisme royal.

[1] En 1476. *Rec des anciennes Lois franç.* d'Isambert.

[2] En 1485. Idem.

[3] En 1564, en 1568. Idem.

[4] En 1576, 1583, 1591, 1598, 1600.


University of MICHIGAN

prirent aussi des réformations partielles que couronna la grande réformation de Louis XIV [1]; mesures sollicitées également par les anciens nobles qui protestaient contre la confusion des rangs, et par les roturiers qui s'élevaient contre l'aggravation de l'impôt. Il est évident que le côté financier de la question était devenu le plus important de tous. Les édits d'Henri IV, de Louis XIII et de Louis XIV sur le droit de francs-fiefs, eurent pour but de faire acheter plus cher aux nouveaux nobles leur exemption d'impôts, et de mettre une restriction aux anoblissements.

Le succès des anoblissements permit depuis le XV siècle de ne plus faire aux nobles de concessions collectives, mais seulement des concessions personnelles et isolées. Cette remarque doit s'appliquer à la réaction qui eut lieu après l'avénement de Louis XI, et dont la haute noblesse sut tirer tant d'avantages. Ce roi, qu'on représente comme si prudent, si habile, fit les concessions les plus nombreuses et viola singulièrement les règles administratives que ses prédécesseurs s'étaient imposées. Il suivit du moins en cette circonstance sa maxime de diviser pour régner, et ne signant que des traités individuels, il ne reconnut que des droits individuels également [2]. Ces reconnaissances elles-mêmes furent,

[1] Louis XIV fit reviser les titres des nobles dans le ressort de tous les Parlements. Cette réformation, comme on l'appela, commença par la Bretagne, en 1667 et 1668, et fut très-longue. Elle avait été confiée aux intendants; mais les Parlements provinciaux, surtout dans les pays d'Etats, la revendiquèrent, comme faisant partie de leurs attributions. La charge de *juge d'armes* était alors assez importante pour que l'on crût devoir, en 1696, l'ériger en *maîtrise générale des armes et blasons de France*. Dans beaucoup de villes, on fit payer aux nobles le droit de conserver leurs armoiries. Cela eut lieu à Rennes, en 1696.

[2] Voici les faits à l'appui de cette assertion. En 1462, Louis XI abandonne au comte de Candale, dans plusieurs terres et seigneuries, l'administration de la justice, le produit des impôts et des confiscations; il donne à Charles de Melun la haute justice dans sa seigneurie des Landes; au comte de Tancarville, la haute justice dans son comté,

par le concours de circonstances heureuses, de courte durée; elles se trouvèrent pour la plupart annulées par la réunion de la Bourgogne et de la Bretagne au domaine de la couronne. Quelques vassaux de ces duchés, ayant conservé l'exercice de droits régaliens, sollicitèrent encore auprès de Charles VIII la confirmation royale [1]. Mais les actes de ce genre deviennent extrêmement rares au XVIe siècle [2], et la liste en est à peu près fermée par les traités d'Henri IV avec les derniers représentants de la Ligue.

§ III. — Priviléges de la noblesse. Ce qu'elle fut au XVIIe siècle.

Tout l'effort de la noblesse consista pendant une longue série d'années à remplacer par des priviléges les droits auxquels on l'obligeait de renoncer. La royauté accorda ou confirma ces priviléges aussi longtemps qu'ils furent pour elle le prix d'acquisitions plus importantes. Au XVIIe siècle elle commença contre eux une guerre persévérante que la Révolution devait seule achever.

avec le droit de tiers et danger des bois, un des droits les plus lucratifs de l'administration forestière ; le Parlement se fit répéter l'ordre d'enregistrer cette donation. En 1463, le comte de Foix, et le comte du Maine, en 1464, obtiennent des concessions semblables ; le dernier se fait même abandonner en don un péage. En 1465, à la suite, il est vrai, du traité de Conflans, les donations se multiplient. Ce sont les villes de la Somme au duc de Bourgogne, le droit de régale et celui de battre de la monnaie d'or au duc de Bretagne ; des droits de justice, de péage et autres, à des seigneurs moins puissants. En 1475, le prince d'Orange ayant cessé de faire hommage au duc de Bourgogne, Louis XI lui accorde le titre de Prince par la grâce de Dieu, le droit de battre monnaie, pourvu que sa monnaie soit de la loi du roi, et divers autres droits régaliens. Louis XI, comme on le voit, ne regardait, en fait de concessions, ni au nombre, ni à l'importance.

[1] Ex. Le duc de Rohan se fit autoriser, en 1496, à lever sur ses vassaux l'impôt appelé *droit de billot*.

[2] On voit encore, en 1549, Henri II faire don des îles d'Hyères au seigneur de Condé et de Benaix. — Isambert. *Rec. des anc. lois franç.*

Un des plus considérables de ces priviléges après l'exemption de l'impôt, le plus impopulaire de tous sans contredit, fut le droit exclusif de la chasse, etc. La chasse avait toujours été réservée dans les forêts royales [1]. Les réglements des eaux et forêts eurent pour effet de l'interdire partout aux roturiers, et cette interdiction fut spécialement renouvelée en 1452 par Charles VII. Des réclamations s'élevèrent, surtout dans les pays d'États, dans le Languedoc (1456), le Dauphiné (1463). Louis XI crut devoir tempérer la rigueur de la défense; il autorisa les gouverneurs à accorder des permis de chasse en faisant payer les droits et les rentes annuelles aux prix desquels on les avait concédés autrefois [2]. Mais les nobles trouvaient moyen de garder leur jouissance exclusive en faisant clore avec l'autorisation royale leurs chasses réservées [3]. François Ier, qu'ils appelèrent le *père de la vénerie*, fit revivre en 1533 l'ordonnance de Charles VII, sous prétexte que le gibier devenait rare, et que les roturiers abandonnaient le commerce et le labourage; raison sur laquelle tous les légistes se fondèrent pour regarder cette défense comme d'utilité publique. Des mesures conçues dans cet esprit furent encore prises en 1549 et en 1581. L'ordonnance d'Orléans de 1561 mit à peine au droit des nobles quelques restrictions comme l'interdiction de la chasse au temps des blés. Celle de 1669 adoucit le pénalité qui était très-sévère, sans cesser de regarder la chasse comme un *droit domanial, attaché à la seigneurie.*

C'est surtout d'après les cahiers que la noblesse présentait lors des réunions des États généraux, et d'après les vœux exprimés par ces cahiers que l'on peut apprécier sa

[1] Ord. de Charles VI, en 1396.
[2] Lettre au gouverneur du Dauphiné, 1463.
[3] Une autorisation semblable fut accordée, en 1418, au comte de Comminges.

véritable situation. En 1484, non contente de demander le maintien de son droit de chasse et de son exemption de l'impôt foncier, elle insistait pour que le ban et l'arrière-ban ne fussent convoqués qu'en cas de nécessité absolue : pour que les hommes d'armes fussent stipendiés et servissent toujours sous les ordres de leurs seigneurs, jamais sous ceux des baillis : pour qu'on lui réservât, à l'exclusion de tous autres prétendants, et des étrangers surtout, la garde des forteresses ou les offices de la maison du roi. Elle recherchait alors de préférence, et peut-être avait-elle fait toujours ainsi, les priviléges lucratifs : ne pouvant plus songer à l'indépendance, elle travaillait à s'enrichir, parce qu'elle savait que toute sa force à venir était là. Beaucoup de nobles avaient aliéné des terres avec un terme fixé pour le rachat; mais le terme arrivait presque toujours sans que le rachat fût possible; en 1484 ils demandèrent au roi et ils obtinrent la résiliation de tous les contrats de ce genre faits depuis vingt ans; la faculté de rachat fut prolongée en leur faveur de plusieurs années.

Il faut compter, parmi les priviléges que la noblesse conserva, la jouissance d'une compétence privilégiée[1] et de lois particulières pour les successions territoriales; parmi ceux qu'elle demanda et obtint, le droit exclusif d'admissibilité à certaines fonctions. On lui réserva une partie des bénéfices ecclésiastiques, des charges de l'armée et de celles des Parlements. Richelieu proposa de former avec les nobles pauvres des compagnies de chevau-légers qui seraient payées par les provinces, et voulut supprimer la vénalité des gouvernements militaires, afin d'en défendre l'accès aux roturiers. Henri IV avait déjà pris quelques mesures pour l'entretien des gentilshommes ruinés au service. Il

[1] Il existait une procédure spéciale pour l'instruction des affaires criminelles où des nobles étaient jugés. Réglement de 1540.

avait conçu le projet d'un ordre de chevalerie d'honneur pour la noblesse, d'une académie, d'un collége public. Richelieu exécuta une partie de ces plans; il fit par exemple, en 1637, un fonds de 21,000 livres de rente pour la fondation d'un collége de vingt jeunes gentilshommes, dans le but d'arracher les nobles à l'isolement, de les rattacher à l'État, de faire de leur ordre une des forces de la France, en développant chez eux le sentiment monarchique, c'est-à-dire le sentiment national.

La noblesse, pour devenir ainsi l'auxiliaire du pouvoir royal et l'un des soutiens du trône, avait surtout besoin d'être riche. Or, elle ne rencontrait pas alors pour s'enrichir les facilités qu'elle a pu trouver depuis, et beaucoup de causes tendaient au contraire à la rendre plus pauvre : par exemple, la réformation des coutumes au XVIe siècle avait porté de graves atteintes à la jouissance des anciens droits seigneuriaux. Un édit royal de 1553, rendu sur les avis d'une assemblée de notables, autorisa donc le rachat de ces droits et celui des rentes foncières dans le plus grand nombre des cas, ces rentes eussent-elles été déclarées non-rachetables à l'époque de leur constitution. L'année suivante, 1554, les rentes emphytéotiques furent à leur tour soumises au rachat. Pour donner à beaucoup de familles nobles les moyens de soutenir leur rang, on leur fit, en maintes et maintes circonstances, des libéralités en argent, prises sur le *comptant* du roi, c'est-à-dire sur les sommes affectées à ses dépenses extraordinaires et dont il ne rendait pas compte. On leur accorda force répits pour les dettes contractées au service [1]. Cela ne suffisant pas encore, Richelieu offrit la noblesse comme appât aux fondateurs de grandes entreprises et aux actionnaires des compagnies formées sous le patronage de

[1] Voir le Code Marillac de 1629.

l'État. Il ouvrit ainsi la porte à l'aristocratie d'argent qui vint fortifier l'aristocratie de naissance et l'aider à durer plus longtemps.

Enfin les questions d'étiquette et de priviléges honorifiques prirent une importance nouvelle à la cour de Louis XIV, à raison du rôle nouveau que joua la noblesse. Sa dépendance, commencée par les ordres de chevalerie, fut achevée par les priviléges honorifiques : les uns et les autres la soumirent à une hiérarchie dont le roi fut le maître de régler tous les rangs.

J'expliquerai ailleurs comment les pouvoirs administratifs qui appartenaient aux nobles dans leurs fiefs leur furent enlevés à peu près tous. Quant aux obligations qui leur restèrent imposées, le pouvoir royal se montra de plus en plus sévère. Richelieu frappa de déchéance les nobles qui se refusèrent au service militaire personnel, tel qu'il l'avait réglementé. Tout acte d'indépendance fut traité comme une rébellion. Le Code Marillac (1629) défendit sous peine de lèse-majesté, ce qui entraînait la perte de la vie et la confiscation des biens, de s'associer et de communiquer avec l'étranger, de lever des troupes sans ordre du roi, d'amasser ou d'acheter des armes, de fortifier des places ou des châteaux : défenses importantes à mentionner, quoiqu'elles appartiennent plus à l'histoire politique qu'à l'histoire administrative. La démolition des places fortes de l'intérieur, réclamée par les États de 1614, fut décrétée à Nantes en 1626 par les notables qui demandèrent à chaque Parlement un rapport sur l'état et l'utilité des places fortes de son ressort. La France était encore hérissée, comme aux temps féodaux, de murailles et de fortifications de tout genre : les anciens châteaux servaient de repaires aux brigands, après en avoir servi aux huguenots, et derrière leurs remparts toute rébellion devenait dangereuse. On les mit pour la

plupart hors d'état de faire une sérieuse défense : plusieurs d'entre eux perdirent leur destination et furent transformés en prisons.

Sous Louis XIV, quel aspect la noblesse offre-t-elle après la dernière lutte engagée pour le maintien de son influence politique ? Une partie de la nation jouit de prérogatives importantes, onéreuses ; mais elle est écartée des affaires presque systématiquement : en tant que classe distincte, elle est sans pouvoir, et c'est à peine si quelques-uns de ses membres ont conservé en droit dans leurs domaines des attribubutions administratives qu'ils n'exercent guère. Cette classe est elle-même très-diversement composée. Elle comprend une noblesse de race ou de naissance, dont les titres se prouvent par cent ans de possession dans la même famille ; une noblesse par lettres, et ces lettres se vendent à un prix fixé ; une noblesse d'offices, dans laquelle on distingue encore la noblesse militaire et celle de robe, la noblesse d'échevinage ou noblesse de cloche, toutes plus ou moins honorées. Elle comprend même la noblesse de francs-fiefs, c'est-à-dire les bourgeois de certaines provinces comme la Normandie, où le seul fait de l'acquisition d'une terre noble anoblissait un roturier [1]. L'aristocratie a donc cessé d'être homogène : elle ne forme plus une caste ; elle se recrute sans cesse de tout ce qui est riche et fort dans le pays. Elle s'est modifiée suivant le temps par la force des choses et par la volonté des rois.

Le malheur voulut qu'elle devînt bientôt un embarras pour le pays par ses priviléges mêmes qu'elle refusa d'abandonner et qui parurent tous les jours plus onéreux. Les défenseurs de ses priviléges s'appuyèrent alors sur la théorie du droit divin, théorie neuve, ce semble, quand on l'appliquait à la noblesse, et qui fut destinée à servir d'auxiliaire à celle

[1] Cela avait été établi pour la Normandie, en 1470.

du droit divin de la royauté. Jusqu'au XVI[e] siècle la noblesse étant indépendante de fait, on n'avait guère songé à lui chercher théoriquement une raison d'être. Cent ans plus tard, quand elle fut devenue noblesse de cour et que ses prérogatives soulevèrent de nombreuses questions judiciaires, exigèrent une jurisprudence spéciale, certains légistes la représentèrent comme une institution émanée de Dieu et destinée à défendre les trônes. On fit remonter ses origines à travers l'antiquité romaine et grecque jusqu'aux Juifs [1]. Telle était la croyance du temps, et cette croyance, la noblesse d'épée l'accepta tout entière. Elle crut remplir sa tâche en servant avec dévouement et avec honneur dans les armées françaises pendant les guerres européennes des deux derniers siècles; mais si le courage ne lui faillit pas, ce fut l'intelligence qui lui manqua. Elle ne vit pas que ce n'était pas tout d'ouvrir ses rangs; qu'elle devait se modifier encore; que l'égalité était le vœu du pays, comme l'unité avait été le vœu du gouvernement; qu'elle devait compte de ses priviléges à la nation, comme ses ancêtres avaient dû compte au roi de leurs pouvoirs politiques ou administratifs.

[1] De la Roque, dans son *Traité de la Noblesse*, ouvrage fort estimé de ses contemporains, et du reste sans valeur aujourd'hui, rapporte sérieusement l'opinion de quelques auteurs, suivant lesquels Dieu avait donné la terre en fief à Adam. Cette prétendue méthode historique, qui consiste à trouver dans l'antiquité, et surtout dans l'antiquité juive, des preuves à l'appui de tous les systèmes en vigueur, peut être moins ridicule ailleurs que dans le traité de de la Roque, mais n'en est pas moins commune à tous les écrivains de l'école de Louis XIV. On la retrouve dans le grand et judicieux ouvrage de Delamarre sur la police. Elle n'est étrangère ni à Bossuet ni à Saint-Simon.

CHAPITRE IV.

DE L'ÉGLISE.

SECTION Ire. — *De l'Eglise catholique.*

§ 1. Constitution temporelle du clergé au moyen âge. — § 2. Essai de centralisation administrative, entrepris par les Papes.

§ Ier. Constitution temporelle du clergé au moyen âge.

L'Église était entrée au moyen âge dans la société féodale; la plupart de ses membres faisaient partie de la hiérarchie des nobles, quoique les fiefs ecclésiastiques ne dussent pas tous le service militaire. Le clergé exerçait donc les mêmes pouvoirs administratifs que la noblesse.

A l'exercice de ces pouvoirs, à la propriété d'immenses domaines, au respect des peuples dans un temps de croyances profondes, il joignait un autre élément de force qui lui assurait le rang de premier corps de l'État. L'Église de France, tout en demeurant partie intégrante de l'Église universelle, avait un gouvernement distinct: ses évêques convoquaient des assemblées nationales, des conciles [1], dont ils publiaient les décisions librement, sans que le pouvoir temporel, sans même que le pouvoir pontifical intervinssent. Si quelques papes, depuis les temps de Grégoire VII, présidèrent ces conciles ou les firent présider par des légats, la

[1] On en compte 242 depuis l'avénement des Capétiens jusqu'à la fin du XIIe siècle.

liberté du gouvernement du clergé eut peu à en souffrir jusqu'à l'avénement d'Innocent III sur le trône de saint Pierre.

Ce gouvernement fut assez puissant pour établir quelques règles d'ordre public dans la société féodale, pour faire jurer par exemple aux seigneurs l'observation des trêves de Dieu. Il contribua à sauver l'unité de la France dans une époque de décentralisation. Il fut enfin l'auxiliaire des rois qui travaillèrent dans le même but, et cependant il leur résista plusieurs fois [1]; il garda son indépendance vis à vis de la royauté en tout ce qui n'était pas matière féodale, comme vis à vis de la papauté en tout ce qui n'était pas matière spirituelle.

Doublement indépendante de ce côté, l'Église ne le fut pas de la même manière vis à vis des seigneurs. Comme la plupart de ses membres étaient en même temps princes temporels, elle se trouva soumise à de nombreuses influences laïques, auxquelles les papes essayèrent en vain de l'arracher. Cependant, comme elle réunissait les deux pouvoirs et que l'ignorance générale ne permettait pas alors d'en faire l'exacte distinction, elle devint à son tour, par des usurpations d'un autre genre, maîtresse d'une partie du gouvernement; elle accapara surtout l'autorité législative et judiciaire.

Les preuves de ces assertions se trouveront dans un simple exposé de la constitution temporelle du clergé au moyen âge, exposé d'ailleurs nécessaire, si l'on veut apprécier les changements que le pouvoir royal apporta dans cette constitution.

Les évêques, restés les maîtres de l'Église comme aux premiers siècles qui suivirent la chute de Rome, étaient encore élus par leurs inférieurs: il en était de même des autres grands dignitaires. La liberté des élections canoniques fut re-

[1] Par exemple, dans les synodes de Reims en 1233 et de Saint-Quentin en 1235.

connue dans le Testament de Philippe-Auguste de 1190 ; mais en réalité elle était très-restreinte par l'usage des recommandations, qui avaient fait passer à peu près toutes les élections entre les mains des seigneurs suzerains : ceux-ci dictaient les choix ou les décidaient, avec d'autant plus d'autorité qu'ils devaient donner l'investiture temporelle.

Les seigneurs disposaient également d'un certain nombre de bénéfices, d'abbayes ou de prébendes, fondés ou dotés par leurs ancêtres [1]. Beaucoup de chapelles, appartenant dans l'origine à des particuliers, s'étaient converties en Églises, et n'en étaient pas moins restées sous la dépendance de patrons qui avaient le choix et l'investiture temporelle des titulaires.

Ces deux faits assuraient aux influences laïques une part réelle dans la direction du clergé.

Les seigneurs exigeaient de leurs vassaux ecclésiastiques les mêmes services en général que de leurs vassaux laïques ; ils jouissaient aussi à leur égard de droits analogues, entr'autres d'un droit de gîte, et de la *régale*, somme d'argent qu'ils se faisaient payer à chaque nouvelle élection. La régale était d'abord pour la temporalité d'un évêque ce qu'étaient les droits de relief pour les fiefs, et de lods et ventes pour les terres roturières. Mais l'usage existait déjà sous les premiers Capétiens que le seigneur gérât pendant chaque vacance le spirituel en même temps que le temporel d'un évêché ; ce qui fit distinguer deux sortes de régale, l'une temporelle, l'autre spirituelle. Toutes deux furent souvent payées au même seigneur, et ce fut une nouvelle cause du progrès des influences laïques.

Il existait parmi les vassaux ecclésiastiques une hiérarchie assez semblable à celle des nobles. Au premier rang étaient les évêques-pairs, vassaux immédiats du roi, et

[1] Patronum faciunt dos, ædificatio, fundus.

exerçant un pouvoir aussi étendu dans leurs seigneuries que les pairs laïques [1] : ils portaient le titre de ducs ou de comtes. On plaçait au second rang les évêques immédiats qui partageaient dans leurs diocèses le pouvoir temporel avec des seigneurs laïques [2]; au troisième rang venaient les évêques arrières-vassaux du roi [3].

Les princes d'Église, souverains dans leurs domaines, y avaient à la fois le pouvoir militaire, judiciaire et financier. Sans entrer dans l'étude détaillée de chacune de ces branches de l'administration, et ce ne sont que les plus importantes, il faut observer certaines différences qui les distinguaient des administrations analogues dans les seigneuries laïques.

Les évêques ou les abbés eurent d'abord pour l'exercice de leurs pouvoirs temporels des *avoués* ou des *vidames*. (*advocati*, *vicedomini*).

L'avoué était le seigneur suzerain chargé de la protection et de la défense des églises. Il menait leurs hommes d'armes à la guerre; quelquefois il exerçait sur leurs domaines la justice criminelle que les lois canoniques interdisaient aux clercs ; on l'appelait alors avoué judiciaire. On distinguait les avoueries gratiales, lorsque l'obligation était gratuite, et les avoueries non gratiales, lorsqu'elle dérivait d'un contrat synallagmatique, lorsque, par exemple, le seigneur qui en acceptait la charge, recevait comme indemnité un fief ou une rente. Les avoués, qui devaient être les défenseurs des églises, furent quelquefois leurs tyrans, et cette situation plaça le clergé dans une dépendance onéreuse. L'usage s'établit aux XIII[e] et XIV[e] siècles de porter devant le roi toutes les

[1] Les archevêques de Reims, de Sens; les évêques de Beauvais, de Noyon, de Langres et de Meaux.

[2] Les évêques de Térouane, d'Arras, de Tournai, de Troyes, d'Autun, d'Auxerre et de Mâcon.

[3] Les évêques de la Normandie, de l'Anjou; celui de Blois, ceux de l'Aquitaine, de la Gascogne, du comté de Toulouse et de la Bretagne.

contestations qui pouvaient s'élever sur ce sujet, et les causes d'avoueries se trouvèrent ainsi comprises au nombre des causes réservées, des cas royaux

Les vidames remplaçaient les avoués pour quelques évêchés, pour la plupart des abbayes et surtout pour les couvents de femmes; leur titre était ordinairement héréditaire dans une famille noble. Outre l'administration militaire et la justice criminelle, ils avaient encore les attributions de chanceliers de ces maisons. Leurs services étaient payés par la concession d'un fief ou par une part dans les revenus casuels, quelquefois par ces deux avantages réunis. Souvent aussi des droits particuliers, comme le droit de garde pendant la vacance du bénéfice, leur appartenaient [1].

On voit facilement qu'il était de l'intérêt de l'Église et de l'intérêt du roi qu'il n'y eût plus ni avoués, ni vidames, que toute la partie de l'administration des fiefs ecclésiastiques, à laquelle les clercs étaient impropres, fut confiée à des agents royaux.

Si le clergé se trouvait sous la dépendance des laïques pour l'administration militaire ou financière de ses domaines, il en était tout à fait indépendant quant à l'exercice du pouvoir judiciaire. La compétence de ses tribunaux, soit à raison des personnes, soit à raison des matières, était dans les deux cas très-étendue. A raison des personnes, elle s'étendait sur tous les clercs, même ceux des ordres inférieurs, et sur quiconque pouvait se rattacher à l'Église, à quelque titre que ce fût, sur les croisés par exemple, pourvu que les causes ne fûssent pas purement féodales [2]. Cette compétence elle-même était à peu près exclusive. Les clercs n'étaient justiciables des tribunaux laïques que dans les trois cas d'homicide, de

[1] Dans quelques provinces, les avoués et les vidames existaient sous des noms différents; leurs obligations étaient également très-variables.

[2] Lettres de 1214.

meurtre ou d'incendie, ou pour tout autre crime capital[1]; encore si la justice d'Église les réclamait, devait-elle toujours les juger de préférence. Saint Louis reconnaissait que la compétence des églises à raison des personnes pouvait s'étendre sur les hérétiques et sur les usuriers, quoique cette dernière prétention soulevât des conflits : les barons prétendaient avoir un droit sur les biens des usuriers condamnés, et saint Louis ne leur accorda ce droit que sur les biens meubles[2].

La compétence des tribunaux ecclésiastiques n'était pas moindre à raison des matières. Les causes de testaments et de mariages, c'est-à-dire celles qui concernaient l'état des personnes, étaient exclusivement du ressort de l'Église. L'Église dans certaines provinces, je prends ici la Normandie pour exemple, jugeait encore seule toutes les causes de serment, de foi violée, de dots et de donations quand il s'agissait de meubles, les immeubles étant placés sous la juridiction séculière. Elle jugeait même les questions de propriété soulevées à propos des biens qu'elle possédait depuis vingt ans ou qu'elle avait reçus à titre d'aumônes[3]. Enfin sa compétence à raison des matières cessa d'avoir des limites, lorsqu'on admit le système de la *connexité* des causes et cette doctrine d'Innocent III, que l'Église comme juge du péché pouvait tout évoquer à sa barre. C'était ouvrir la plus large porte aux empiétements.

Les tribunaux ecclésiastiques, par la supériorité de la

[1] *Enorme flagitium quod ad placitum gladii pertineat.* — Cete disposition appartient à un accord passé en 1191, entre le sénéchal du duc de Normandie et le clergé de la province, au sujet de la juridiction. Il dut y avoir partout des conventions analogues, sinon entièrement semblables. — *Rec. des Hist. de France*, t. XVIII, p. 438

[2] Voir les établissements de saint Louis.

[3] Voir l'accord cité plus haut.

procédure et des formes qu'ils employaient, par celle aussi des lois qu'ils appliquèrent, virent leur importance s'accroître de jour en jour, au douzième siècle surtout et dans le commencement du treizième, à l'époque où l'ordre se rétablissait dans le monde féodal par le moyen de l'Église, avant de s'y rétablir par le moyen de la royauté.

Ils n'exécutaient pas eux-mêmes leurs sentences, mais ils avaient recours au bras séculier, et les interdits, les excommunications, qu'ils prononcaient contre toute espèce de délits ou de crimes, étaient toujours accompagnés de peines temporelles. Le recours au bras séculier devient plus fréquent à partir de la guerre contre les Albigeois. Louis VIII, en 1226, ordonne l'exécution des condamnés pour crime d'hérésie, et porte des peines contre ceux qui leur offriront un asile. Saint Louis, en 1228, offre des primes à leur arrestation. Un recez du concile de Toulouse, en 1229, établit dans le Languedoc le tribunal de l'Inquisition qui fut quatre ans plus tard confié aux dominicains.

La noblesse n'entreprit qu'au XIIIe siècle de mettre une limite à ces empiétements, et les rois qui les avaient d'abord favorisés, résolurent alors également de les combattre.

Enfin, quant aux pouvoirs financiers, l'Église avait l'administration libre de ses revenus. C'était un principe qu'elle ne devait d'impôt à personne, et ce principe très-ancien, déclaré formellement dans une constitution de l'Empereur Frédéric II, fut encore reconnu en France en 1315. Le clergé dans ses assemblées s'imposait-il lui-même? Cela est tout à fait probable.

A ce tableau très-abrégé des pouvoirs administratifs que l'Église exerçait, il faut ajouter qu'elle seule avait des écoles, un enseignement, des institutions scientifiques. Elle s'était ainsi donné le monopole d'un service public important qui n'existait pas hors de son sein, celui de l'instruction, et

c'était là une des causes les plus actives de sa puissance. (Voir la 3e section de ce chapitre.)

§ II. — Essai de centralisation administrative entrepris par les papes.

On sait que la première centralisation administrative a été l'œuvre des papes. Grégoire VII et ses successeurs s'efforcèrent de placer le clergé hors de la dépendance des pouvoirs laïques et de centraliser à Rome l'administration temporelle de toutes les églises, surtout en ce qui touchait la justice et les finances. Ils élevèrent à cet effet la prétention de conférer les bénéfices directement; ce qui leur aurait assuré un clergé plus libre vis-à-vis des puissances féodales et plus dévoué à la cause de la monarchie pontificale.

Le premier de ces deux projets ne fut accompli qu'imparfaitement, malgré les succès qu'obtinrent les successeurs de Grégoire VII dans la querelle des investitures : le second, poursuivi avec une remarquable constance par Innocent III et les papes du XIIIe siècle, n'eut qu'un succès momentané : les papes jetèrent les fondements de la centralisation administrative, et ce furent les rois qui bâtirent plus tard sur ces fondements.

Innocent III fut le principal auteur des empiétements de la justice ecclésiastique sur la justice séculière. Il s'attribua le pouvoir de juger et de condamner les rois, de délier leurs sujets du serment de fidélité, de disposer de leurs royaumes. Les décrets du concile de Latran de 1219 permirent aux évêques d'agir de même vis-à-vis des seigneurs. Toute justice dans le monde devait être considérée comme émanant du Saint-Siége : les tribunaux épiscopaux furent nécessairement placés sous la dépendance de la cour de Rome.

Les papes assujettirent aussi les églises au paiement de contributions exigées pour les croisades, ou pour toute autre entreprise utile à la chrétienté. La dîme saladine fut payée en

1188 par le clergé de France, à la suite d'un accord conclu entre le pape et le roi. Les faits de ce genre abondent dans les années suivantes. En 1200, Innocent III ordonne la levée d'une dîme sur les églises pour une croisade. Il écrit au clergé des diocèses de Vienne et de Rouen, de payer la quarantième de son revenu annuel, pour le secours de la Terre-Sainte. En 1209, il demande aux évêques, aux clercs, et aux *laïques* dans le même but une part de leurs revenus, part qui sera déterminée par les légats, et il menace des censures ecclésiastiques ceux qui en refuseront le paiement[1]. En 1210, il écrit à Simon de Montfort, et lui recommande de percevoir pour lui le cens qui appartient au Saint-Siége sur toute maison d'hérétique. Enfin, le recueil de ses lettres et de celles d'Honorius III, son successeur, rappelle à chaque page les droits pécuniaires qui sont dus par les églises à la cour romaine.

Ce n'était là qu'un essai très-imparfait encore de centralisation administrative. Comme la nouvelle monarchie pontificale annonçait en se formant l'intention de confisquer une grande partie de la puissance temporelle au profit des ecclésiastiques, une réaction assez violente eut lieu. Les rois la dirigèrent afin d'en profiter un jour.

Pour plus de clarté, je diviserai l'histoire des rapports administratifs de la royauté et de l'Église en deux périodes, dont le concordat de 1516 formera la limite.

[1] Alioquin noverint datam eisdem legatis potestatem cogendi eos per censuras ecclesiasticas.

PREMIÈRE PÉRIODE. — *Depuis Philippe-Auguste jusqu'au concordat de* 1516.

§ 1. Premières protestations contre les empiétements ecclésiastiques. Le clergé est placé sous la sauvegarde royale. — § 2. Les Rois contestent au Pape le gouvernement de l'Eglise de France. Pragmatique sanction. Concordat. — 3. Ils interviennent dans son administration intérieure, dans les questions de discipline. — § 4. Dans son administration financière; ils l'obligent à payer des subsides. — § 5. Ils apportent des restrictions à ses attributions judiciaires.

§ 1. Premières protestations contre les empiétements ecclésiastiques. Le clergé est placé sous la sauvegarde royale.

La première protestation sérieuse contre les usurpations du pouvoir ecclésiastique vint des principaux barons de France, ayant à leur tête le duc de Bretagne, Pierre Mauclere. Elle était violente dans la forme, ignorante dans le fond. Leur célèbre décret de 1246 [1], précédé d'un arrange-

[1] « Attendu que la superstition des clercs (oubliant que c'est par la guerre et le sang répandu sous Charlemagne et d'autres, que le royaume de France a été converti de l'erreur des gentils à la foi catholique) absorbe tellement la juridiction des princes séculiers, que ces fils de serfs jugent, selon leur loi, les libres et fils de libres, bien que, suivant la loi des premiers conquérants, ce soient eux plutôt que nous devrions juger... Nous tous, grands du royaume, considérant attentivement que ce n'est pas par le droit écrit, ni par l'arrogance cléricale, mais par les sueurs guerrières qu'a été conquis le royaume... nous statuons que personne, clerc ou laïque, ne traîne à l'avenir qui que ce soit devant le juge ordinaire ou délégué, sinon pour hérésie, pour mariage ou pour usure, à peine, pour l'infracteur, de la perte de tous ses biens, et de la mutilation d'un membre : nous avons envoyé à cet effet nos mandataires, afin que notre juridiction revive et respire enfin, et que ces hommes, enrichis de nos dépouilles, soient réduits à l'état de l'Eglise primitive ; qu'ils vivent dans la contemplation, tandis que nous mènerons, comme nous le devons, la vie active, et qu'ils nous fassent voir des miracles que depuis longtemps notre siècle ne connaît plus. » — *Preuves des libertés de l'Eglise gallicane.*

ment que Philippe-Auguste avait déjà fait en 1204 avec ses clercs et ses barons, fut le signal d'une réaction dont les légistes s'emparèrent, et qu'ils surent faire tourner au profit de l'autorité royale.

Les rois voulurent enlever l'Église à la dépendance où elle se trouvait vis-à-vis des pouvoirs féodaux, mais pour la placer sous leur dépendance personnelle, pour en faire un instrument du pouvoir central organisateur. Ils prirent à tâche dans ce but d'arrêter ses empiétements, et ils durent combattre les prétentions rivales du Saint-Siége.

Déjà Philippe-Auguste avait obligé les seigneurs ecclésiastiques à s'acquitter de leurs devoirs féodaux, ou à se racheter du service militaire par le paiement d'une somme d'argent [1].

Ses successeurs s'efforcèrent surtout d'étendre sur un plus grand nombre d'églises la sauvegarde royale, et de s'emparer de la collation des bénéfices, le tout au préjudice des seigneurs. La sauvegarde royale était plus efficace que celle des grands vassaux, et les églises devaient la rechercher de préférence. Celles du domaine avaient commencé à l'obtenir dès le règne de Louis-le-Gros; celles du Languedoc et des autres provinces l'obtinrent plus tard, et principalement sous le règne de Philippe de Valois. Dès lors les baillis et les prévôts remplirent auprès d'elles les fonctions exercées autrefois par les avoués ou les vidames, et l'administration des terres ecclésiastiques gagna en régularité autant que le roi en influence. Le roi gagna aussi à ce changement de percevoir seul la rémunération de la sauvegarde, du *mundium*, ce qui constituait un droit pécuniaire important. Philippe de Valois déclara en 1334 que la régale lui appartenait d'une manière exclusive; il l'enleva par conséquent aux derniers seigneurs qui l'avaient conservée.

[1] C'est ce que firent, en 1212, les évêques d'Auxerre et d'Orléans

Le droit d'amortissement passa par les mêmes vicissitudes que celui de régale, et fut déclaré droit royal sous Charles V[1]. Les seigneurs se trouvèrent dépouillés par là d'un de leurs principaux moyens d'influence sur l'Église, et le roi acquit le pouvoir d'empêcher dans certaines limites l'acquisition de nouveaux immeubles par le clergé[2].

Depuis cette époque l'administration des biens ecclésiastiques devint l'objet d'un assez grand nombre d'actes royaux; on trouve par exemple en 1361 un réglement sur la gestion de ces biens quand les églises sont vacantes en régales[3]; en 1417 des lettres de Charles VI, qui se plaint que trop de personnes interviennent dans cette administration, qui supprime en conséquence les commissaires, les économes, et confie leurs attributions aux baillis et aux receveurs ordinaires de son domaine.

Les causes de régales et plus tard celles de bénéfices durent être portées exclusivement devant les tribunaux séculiers, comme intéressant le pouvoir temporel. Louis XI l'établit d'une manière formelle en 1463, et il les déclara en 1464 de la compétence du Parlement; plus tard la connaissance d'une partie d'entre elles fut transportée au grand Conseil. Ces deux sortes de causes étaient ordinairement réunies et considérées comme analogues, parce que les rois s'étaient emparés peu à peu d'un grand nombre de droits de collation.

[1] Voir le chapitre du domaine.

[2] Saint Louis permettait encore à ceux qui possédaient des dîmes dans ses terres, de les inféoder aux églises, sans être obligés de demander son consentement. Sous Louis XI, l'autorisation royale était devenue nécessaire pour valider toute acquisition faite par les églises. On le voit ratifier un don fait à l'église paroissiale d'Arnay-le-Duc, en 1477. — *Rec. des Ord.*

[3] *Rec. des anc. lois franç.* d'Isambert.

§ II. — Les rois contestent aux papes le gouvernement de l'Église de France. Pragmatique sanction. Concordat.

Saint Louis combattit le premier la prétention des papes de conférer directement les bénéfices de l'Église de France. La pragmatique sanction, qu'il rédigea lui-même dans une assemblée du clergé gallican, confirma le système des élections canoniques, reconnut le droit des patrons pour la collation des bénéfices qui leur appartenaient, et défendit la simonie (1268). C'était d'abord écarter l'intervention du Saint-Siége ; c'était aussi faire à l'intervention royale une part plus large, parce que si le rétablissement de la liberté des élections canoniques n'était qu'un leurre et si ces élections retombaient sous l'influence des seigneurs et des patrons, le roi, qui étendait tous les jours son patronage sur un plus grand nombre d'églises, devait disposer aussi d'un plus grand nombre d'élections.

La pragmatique subsista jusqu'à l'époque du grand schisme; mais pendant les soixante-dix années de séjour du Saint-Siége à Avignon, les rois et les papes se réunirent pour exercer leur influence sur les élections en commun, et les rois s'emparèrent à peu près du pouvoir exclusif de nommer aux bénéfices, en cédant aux papes certains droits, et principalement des droits pécuniaires.

Plus tard, quand la question du grand schisme s'éleva et que la France eut déclaré rester neutre, les assemblées du clergé firent des réglements afin de confirmer les élections canoniques, sans égard pour les *réserves* et les *grâces expectatives* auxquelles les papes prétendaient[1]. Une ordonnance royale de 1410 leur reconnut ce pouvoir, et attribua la connaissance des matières bénéficiales au Parlement. En 1413, on voit le chancelier présider une assemblée composée de

[1] Réglement de 1407.

membres du Parlement et du grand Conseil qui délibèrent pour assurer le maintien des élections libres. Remarquons que les assemblées du clergé, autrefois entièrement libres, étaient alors convoquées par le roi. Remarquons aussi que le Parlement commençait à cette même époque à exercer dans les affaires de l'Église, comme auxiliaire de la royauté, une autorité dont il devait se prévaloir un jour.

Les papes protestèrent. Deux bulles de l'année 1413 attribuèrent la connaissance des différends en matière bénéficiale, l'une à l'évêque de Paris, l'autre à un légat. En 1414, le pape essaya de gagner le Parlement, en lui offrant le droit d'*indult*, c'est-à-dire celui d'acquérir des bénéfices ecclésiastiques sans autorisation spéciale du Saint-Siége. Le Parlement refusa la concession.

Les libertés de l'Église gallicane, dont Gerson avait conçu le plan, furent solennellement reconnues après le concile de Constance (1418, 1422). Charles VII défendit d'avoir aucun égard aux bulles, résignations ou procès apostoliques touchant l'élection, la confirmation et la collation des bénéfices. On exigea en outre de ceux qui les briguaient certaines conditions d'admissibilité, et principalement la qualité de Français. Enfin, en 1438, la pragmatique sanction de Bourges, qui renouvelait celle de saint Louis, fut proclamée par une assemblée composée de prélats, de seigneurs laïques et d'envoyés du pape ou du concile de Bâle. Vingt-trois décrets du concile furent confirmés et déclarés applicables à la France, entr'autres ceux qui permettaient d'appeler toujours du pape à un concile général, et qui réglaient la liberté des élections canoniques. L'intervention pontificale était détruite : restait celle des seigneurs. La royauté devait triompher plus facilement des influences aristocratiques, et elle essaya d'y parvenir par deux concordats.

Un des premiers actes de Louis XI fut la révocation de la pragmatique, à la suite d'une négociation embrouillée et

obscure dont il n'est pas aisé de suivre le fil. On doit croire qu'il comptait partager tout au moins avec le pape le droit de collation. Le cardinal-évêque d'Arras lui avait promis pour le décider « que le pape enverrait un légat en France qui donnerait les bénéfices »[1]. C'eût été une transaction dans le genre de celles qui avaient eu lieu entre les rois du siècle précédent et les papes d'Avignon. Louis XI aurait voulu jouer Rome et confisquer la plus grande partie de la pragmatique à son profit. Il résista dans ce but au Parlement de Paris qui s'était fait l'organe des remontrances de tous les intéressés, et il fit enregistrer la déclaration *par ordre exprès*, même au Parlement de Toulouse.

L'abolition de la pragmatique n'était au reste qu'un acte incomplet. Elle fit naître des contestations entre le pape et les anciens collateurs, et le nombre de ces contestations rendit nécessaire un réglement qui attribua la collation au pape pendant six mois de l'année et la réserva pendant les six autres mois aux ordinaires (1472). Le pape ne pouvait nommer que des gradués français, et il devait prendre avant chaque nomination l'avis du roi : il devait réserver par an six expectatives aux personnes que le roi, la reine, le dauphin et les Parlemens désigneraient. On lui laissait le jugement de certains appels en matière bénéficiale, et la perception de taxes sur les bénéfices vacants, sauf correction des abus.

Ce premier concordat mécontenta les Gallicans, parce qu'il accordait au pape une grande part dans les élections. Charles VIII céda aux plaintes qui lui venaient de tous cô-

[1] M. Michelet, *Hist. de France*, t. v. d'après les manuscrits Legrand. Bibliot. royale.— M. Michelet pense que Louis XI favorisa sous main les remontrances du Parlement, en tant qu'elles eurent pour objet d'atteindre la cour de Rome. On peut ajouter que Louis XI défendit à ses sujets plusieurs fois, en 1464 et 1478, d'aller solliciter à Rome des grâces expectatives.

tés, surtout à celles des États généraux de 1484; il envoya en 1491 des commissaires à Rome pour faire valoir quelques-uns des droits de l'Église gallicane. La question des collations fut l'objet d'actes nombreux sous son règne et sous celui de Louis XII [1]. Les collateurs furent mis dans l'obligation d'observer la condition des grades. On régla le temps d'étude exigé des gradués, et il est à remarquer que sa durée fut abrégée pour les nobles. On régla surtout les circonstances et les formes de la validité des mandats apostoliques, c'est-à-dire des recommandations impératives adressées par le pape à ceux qui disposaient d'un certain nombre de bénéfices (1510).

Enfin François I[er] résolut la question par un second concordat, signé à Bologne en 1515 et enregistré l'année suivante à Paris. Les élections canoniques furent tout à fait supprimées: la présentation fut attribuée au roi; le pape demeura libre d'agréer ou de repousser les candidats présentés; du reste les conditions de grades et autres furent déterminées avec soin. Le pape consentit à la suppression des grâces expectatives : il ne garda que le droit de nommer les chanoines et se fit accorder quelques mandats apostoliques. Un indult de l'an 1516, qui attribuait au roi le droit de nommer aux charges ecclésiastiques et aux bénéfices consistoriaux de la Bretagne et de la Provence, acheva l'œuvre du Concordat.

Le clergé de France dont les chefs furent à la nomination du roi se trouva dès lors former à certains égards, et sauf le caractère spécial de ses membres, un corps d'agents de l'État. Et comme l'État avait un caractère religieux avoué, que le temporel et le spirituel n'étaient pas encore suffisamment distincts, cette position nouvelle put être acceptée sans beaucoup de peine. Les nombreuses réclama-

[1] V. entre autres, l'ordonnance de Blois de 1499.

tions dont le Parlement fut l'organe en faveur du rétablissement de la pragmatique et de la liberté des élections, n'eurent point d'effet, parce que ces élections étaient tombées pour la plupart aux mains des nobles; on n'y vit qu'une protestation rétrograde du genre de celles que les rois tenaient à honneur de vaincre; le concordat réussit, parce qu'il substituait un clergé monarchique au clergé féodal.

François I[r] ordonna par lettres patentes de recevoir une bulle qui le déclarait Protecteur du concordat (1518).

§ III. — Intervention royale dans l'administration ecclésiastique, dans les questions de discipline.

Si les rois, pendant cette période, s'étaient subordonné le clergé, grâce à l'extension de la sauvegarde qu'ils accordaient aux églises, à une intervention plus active dans les élections, et à la conquête de quelques-unes des prérogatives exercées auparavant par le Saint-Siége, ils avaient aussi commencé à diriger son gouvernement, libre dans les temps féodaux; ils revendiquaient ce droit de direction en raison de la police générale du royaume qui leur appartenait, et ils appuyaient leurs prétentions sur les lois romaines.

La question fut posée formellement sous Philippe le Bel, lorsque Boniface VIII convoqua les prélats français à Rome, pour y connaître des désordres du gouvernement du roi. Philippe le Bel défendit aux évêques de sortir du royaume, et menaça de la confiscation du temporel ceux qui enfreindraient sa défense. Ce fait, rapproché de la promulgation de la pragmatique par saint Louis, montre comment put s'établir la doctrine d'après laquelle l'autorisation du roi fut jugée nécessaire pour promulguer en France tout décret de la puissance ecclésiastique. On ne fit même pas de différence entre ces décrets, suivant qu'ils statuaient sur les matières spirituelles ou temporelles, tant on était habitué à craindre les empiétements.

Si cette règle ne fut pas encore érigée en loi fondamentale du royaume, elle n'en fut pas moins appliquée depuis le commencement du séjour des papes à Avignon. On trouve en 1367, en 1426, en 1450, en 1469, des bulles pontificales dont les rois autorisèrent la publication, et ces bulles, que je cite entre beaucoup d'autres, n'avaient rapport qu'au gouvernement intérieur de l'Église. Après la déclaration des libertés gallicanes par Gerson, et les conciles de Constance et de Bâle, l'usage devint une loi, et cette loi fut très-sévèrement exécutée, comme le prouve un certain nombre d'actes de Louis XI. On le voit par exemple en 1476 charger un commissaire, de Gaucourt, de visiter les écritures pontificales qui arrivent dans le diocèse d'Amiens, et de s'assurer qu'elles ne contiennent rien de contraire aux lois du royaume. Il défend aussi à plusieurs reprises les voyages en cour de Rome : il ne veut pas que les religieux passent la frontière sans son autorisation, même pour les affaires de leur ordre (1476). Aucun légat du Saint-Siége ne peut exercer en France ses pouvoirs sans les faire approuver par le roi ; la règle est posée formellement en 1480. Si le pape prononce une sentence dans un litige, il faut que le roi la confirme (1482). Le concile de Constance avait autrefois reconnu au roi de France le droit de demander au pape tous les cinq ans la réunion d'un concile général ; Louis XI usa de ce droit et fit en 1476 une demande de ce genre. Ces actes et ces maximes réalisèrent donc le vœu du gallicanisme qui se développait au sein du clergé et des Parlements. La guerre que Jules II déclara à Louis XII, et contre laquelle le clergé de France protesta, acheva de mettre l'opinion publique tout entière du côté du roi. Dès lors il fut impossible au pape d'avoir des rapports avec le clergé de France sans prendre le roi pour intermédiaire.

Le pouvoir royal qui devenait ainsi le maître d'imprimer au clergé une direction supérieure, intervint encore dans

son gouvernement, et entreprit de le soumettre à quelques règles positives. Il l'obligea de se conformer aux ordonnances générales de police; il employa même dans ce but la menace de la confiscation du temporel. Il réforma de la même manière des coutumes abusives [1]. Il s'opposa surtout avec la plus grande énergie aux empiétements de la puissance ecclésiastique. En 1335 Philippe de Valois défendit par une simple ordonnance à tous les prélats et officiaux de mettre les terres de son domaine en interdit : on fit, il est vrai, ratifier cette défense par une bulle du pape, mais cette bulle n'était que de forme, et ne fut publiée qu'en 1367. François I[er] se fit reconnaître par Léon X dans un article du concordat de 1515 le droit qu'avaient exercé ses prédécesseurs de s'opposer à tous les empiétemens et à tous les abus semblables : Léon X renouvela les défenses antérieurement faites de prononcer des interdits à la légère et pour des causes purement civiles ou politiques.

Toutes les assemblées du clergé sont convoquées par le roi depuis le grand schisme, et peut-être encore plus anciennement. C'est en vertu de ce droit de convocation qu'en 1407 Charles VI enjoint au duc de Berry, son lieutenant dans plusieurs provinces, de faire saisir le temporel des prélats et des autres ecclésiastiques qui s'abstiendront sans excuse légitime de se rendre à l'assemblée qu'il indique pour traiter de l'union de l'Église; il lui commande même de les punir, comme il le jugera à propos. Depuis cette époque également, tous les possesseurs de bénéfices sont traités en véritables agents du roi. Ils sont soumis aux réglements que les rois et les Parlements leur imposent. Par exemple, en 1476, Louis XI les oblige à la résidence : il ne donne aux absents que cinq jours de répit pour préparer

[1] Philippe de Valois ordonna que l'évêque d'Amiens serait contraint par la saisie de son temporel, de ne plus lever d'amendes sur les nouveaux mariés.

leur départ, et il charge le Parlement de faire exécuter cet ordre. J'ai déjà cité l'ordonnance de Blois de 1499 qui détermina les conditions d'aptitude pour l'obtention des bénéfices.

C'est aussi à partir du grand schisme que le pouvoir royal intervient dans les questions de discipline du clergé régulier. On ne rencontre guère auparavant que de simples mesures de police, comme celles qui obligent les Templiers à porter l'habit de leur ordre pour jouir de ses priviléges. En 1401 Charles VI confirme les statuts faits dans le chapitre général de l'ordre des Carmes. En 1407 Charles VII, alors dauphin, limite les priviléges des frères de Saint-Jean-de-Jérusalem, nonobstant toutes les lettres que le pape pourrait leur avoir accordées. En 1410, il veut que les religieux mendiants se conforment dans l'administration des sacrements, aux canons de l'Église: ici, c'est le roi qui empiète sur le spirituel. En 1414, il exclut les mêmes religieux, à cause de leur ambition et de leur turbulence, de l'admissibilité aux bénéfices autres que les évêchés et les archevêchés. Viennent ensuite les réformes de monastères, que les rois ordonnent parce qu'elles sont d'ordre public et que beaucoup de monastères ont été fondés ou dotés par leurs ancêtres. Ce sont en 1462 des lettres de Louis XI publiées sur la demande de l'évêque du Puy pour la réforme de l'ordre de Cluny et contre les excès que commettent nombre de religieux. Tout appel des religieux réformés à un autre pouvoir, aux Universités par exemple, est sévèrement interdit. Louis XI enjoint aux Universités de lui prêter leur appui, et de concourir à l'œuvre de réforme qu'il entreprend. Il règle encore, comme fondateur, la police de plusieurs monastères, tels que celui de Saint-Louis à Poissy (1464). Des lettres royales [1] octroient au chapitre et à l'hô-

[1] En 1449, 1461, 1483.

pital du Puy le droit de quêter en faveur des pauvres dans toute la France et même hors de la France. Charles VIII autorise les fondations de couvents et d'églises [1].

Ces faits suffisent pour montrer comment ce que nous appellerions l'administration ecclésiastique proprement dite passait entre les mains du roi. L'intervention royale ne fut pas moins active en ce qui concernait les attributions financières et judiciaires du clergé.

§ IV. — Intervention du pouvoir royal dans l'administration financière du clergé. On l'oblige à payer des subsides.

Dans l'origine le clergé ne payait pas d'impôts : les papes avaient seulement commencé depuis 1188 à l'assujettir à des contributions extraordinaires ; mais comme ces contributions, au lieu d'être soumises à un vote, furent arbitrairement établies, le clergé lui-même protesta. Saint Louis encouragea cette résistance, et déclara dans la pragmatique sanction de 1268 que le consentement royal était nécessaire pour que l'argent de France pût être porté à la cour de Rome. La nécessité de cette autorisation fut dès lors une règle formelle ; en 1274 on voit le Concile général de Lyon lever un dixième pour la Croisade avec le consentement du roi. En 1292 Philippe le Bel écrit au sénéchal de Carcassonne de défendre au clergé de son ressort de payer les subsides que le pape pourrait lui demander à propos des affaires de la Terre-Sainte. En 1326, Charles le Bel défend aussi de laisser lever en France un subside par de prétendus agents pontificaux pour la guerre de Lombardie.

Les rois prirent par là une influence très-réelle sur les affaires financières du clergé : ils ne tardèrent pas non plus à en tirer des ressources pécuniaires. En premier lieu, de-

[1] Il permet, en 1488, au comte de Laval, de bâtir un couvent de frères prêcheurs, et aux habitants de Saint-Pierre-le-Moutier, de construire une église.

puis que les services féodaux étaient plus régulièrement exigés, beaucoup de seigneurs ecclésiastiques aimaient mieux s'en libérer à prix d'argent. Philippe le Bel adressa ensuite des demandes de subsides au clergé comme à la noblesse : il eut soin seulement de les lui faire voter et de les lui laisser percevoir. Boniface VIII voulut s'opposer à cette entreprise et, prenant le contre-pied de la pragmatique sanction de saint Louis, il défendit aux ecclésiastiques par la bulle *Clericis laicos* de payer des subsides aux princes séculiers sans l'autorisation du Saint-Siége. Mais la prétention qu'il faisait valoir ne put être admise; il fut obligé de déclarer lui-même, l'année suivante, que sa bulle ne s'appliquait pas à la France. Le clergé et les Universités consultés par le roi, et dont on crut devoir fortifier l'avis en consultant aussi les députés des villes, se prononcèrent formellement contre les doctrines pontificales.

Il n'y eut au reste, pendant longtemps encore, rien de fixé touchant les droits réciproques des rois et des papes, à propos des subsides que payait le clergé de France; tout se régla par les circonstances, par l'intérêt du moment, et les faits que l'on rencontre au XIV[e] siècle ou dans la première partie du XV[e] sont contradictoires. On peut seulement se convaincre que l'intervention du pouvoir royal était tous les jours plus active et plus réelle, et que les subventions volontaires du clergé, approuvées ou non par les papes, tendaient à devenir périodiques.

Les successeurs de Philippe le Bel laissèrent les papes d'Avignon lever des dîmes et percevoir certains droits pécuniaires en retour des concessions qu'ils avaient obtenues d'eux : les principaux de ces droits furent les *annates* que le pape Jean XXII établit, et qui attribuèrent à la cour de Rome le revenu d'une année de chaque bénéfice vacant. Mais quelques unes de ces annates appartenaient au roi par suite

de l'exercice du patronage ou de conventions particulières: en 1385, des contestations s'élevèrent entre les collecteurs royaux et les collecteurs pontificaux. Or, comme le Saint-Siége était alors rétabli à Rome depuis huit ans, et que les rois de France n'avaient plus le même intérêt à le ménager, Charles VI ordonna aux prévôts de Paris et à tous ses baillis et sénéchaux, de s'emparer des fruits des bénéfices, et révoqua toutes les lettres qui enjoignaient aux juges laïques de forcer les ecclésiastiques au paiement des redevances exigées par le pape. Le Saint-Siége insista : les églises se plaignirent; Charles VI fit rendre, en 1407, un arrêt par son conseil et par le Parlement contre les annates que prétendait percevoir la cour de Rome, et protesta contre les exactions indues que levaient sur le clergé de France le pape, les cardinaux et leurs officiers. Ces protestations furent renouvelées au concile de Constance; elles le furent dans la pragmatique sanction de 1438; elles eurent enfin pour effet de remettre en vigueur l'ancienne règle qui rendait l'autorisation royale obligatoire pour toute levée de deniers faite par le Saint-Siége [1]. Encore Charles VII crut-il devoir déclarer que son consentement ne pouvait porter atteinte en aucun cas aux libertés de l'Église gallicane. L'Université et le Parlement de Paris, sentinelles vigilantes préposées à la garde de ces libertés, donnèrent l'éveil à plusieurs reprises, par exemple, lorsque le pape Pie II voulut attribuer à la cour de Rome les déshérences, ou, tout au moins, celles des ecclésiastiques [2]. Les exactions pontificales furent arrêtées ou prévenues par un grand nombre d'édits royaux ou d'arrêts du Parlement. Les papes n'auraient plus tiré

[1] On en trouve des exemples en 1411, en 1457.
[2] Pie II attribua à la cour de Rome *spolia defunctorum*. Un édit de Louis XI combattit cette prétention (1463). Une déclaration du même roi, rendue en 1464, semble donner à entendre qu'il ne s'agissait que des gens d'église.

d'argent de France, si Louis XI et François I[er] n'avaient fait au Saint-Siége dans leurs deux concordats d'importantes concessions financières.

Le clergé ne paya donc plus guère de subsides aux papes, mais en revanche il en paya aux rois à peu-près périodiquement. Dans ce dernier cas, l'approbation du Saint-Siége tendait à devenir inutile; on en trouve encore un exemple en 1386, mais c'est le dernier. Depuis Philippe le Bel, les rois croyaient n'avoir besoin que du consentement du clergé lui-même. Ils furent seulement obligés de prendre des mesures pour assurer le paiement de ces subsides, parce que les refus étaient nombreux. L'ordonnance de 1358, rendue pour la Langue d'oil après les États de Compiègne, déclara les contributions obligatoires après le vote; elle autorisa les évêques à contraindre au paiement le clergé inférieur par le moyen de l'excommunication, et, si elle était inefficace, par un appel au bras séculier. En 1374, Charles V demanda aux évêques des aveux et dénombrements, et Louis XI en demanda plus tard à toutes les églises, à tous les établissements de mainmorte, ce qui équivalait à la confection d'un cadastre, si imparfait qu'il fût d'ailleurs. L'assemblée du clergé ayant voté en 1407 un demi-dixième du revenu de tous les bénéfices pour le rétablissement de l'union dans l'Église, et ce vote ayant été renouvelé l'année suivante, Charles VI menaça de saisir le temporel des prélats qui se refuseraient au paiement.

Sous ce même règne, le Parlement reçut le pouvoir de contraindre les ecclésiastiques à la réparation de leurs églises et de leurs maisons bénéficiales, en vertu du principe de droit *Ubi emolumentum, ibi onus*. Comme le pouvoir royal s'emparait aussi à la même époque de l'administration temporelle dans une grande partie des terres de l'Église, le concile de Constance prit l'alarme et déclara en 1415 que les biens du clergé ne pourraient être aliénés sous au-

cun prétexte par l'autorité temporelle, même avec le consentement du pape.

C'est encore sous le règne de Charles VI et à l'époque du grand schisme qu'eurent lieu les premières tentatives entreprises dans le but de faire contribuer le clergé sans vote préalable. En 1401, une imposition avait été établie par les États dans la sénéchaussée de Narbonne pour subvenir aux dépenses que le grand schisme rendait nécessaires; Charles VI obligea le clergé à en porter sa part. Louis XI obligea plus tard le clergé du Languedoc à se conformer à l'une des règles du pays, à payer la taille pour les héritages roturiers dont il se rendait acquéreur. Mais ces tentatives isolées furent sans effet : lorsque Charles VIII, en 1489, voulut sous prétexte d'urgence imposer au clergé un subside sans le convoquer, il céda aux remontrances du Parlement qui faisait du vote préalable pour les subsides de l'Église une condition formelle et une des lois fondamentales du pays.

Le résultat de cette période fut donc, au point de vue financier, de soumettre le clergé à l'impôt, tout en lui conservant la garantie d'un vote; il fut, au point de vue judiciaire, de restreindre sa compétence, et de donner une arme au pouvoir royal contre les abus de sa juridiction.

§ V. — Restrictions apportées par le pouvoir royal aux attributions judiciaires de l'Église.

Saint Louis refusa d'abord de prêter aveuglément aux excommunications l'appui du bras séculier; il répondit aux évêques que pour confirmer leurs sentences, il devait en apprécier les motifs. Cela était juste. Dès que l'Église employait les peines temporelles, elle était exposée à voir réformer ses arrêts par le pouvoir qui prononçait ces peines : elle était punie d'un empiétement qu'elle avait commis par un autre empiétement qu'elle souffrait à son tour. Les suc-

cesseurs de saint Louis paraissent avoir suivi son exemple [1]. Cependant on employa longtemps encore la saisie des biens et la prison, pour forcer les excommuniés de déférer aux censures ecclésiastiques qui les atteignaient. Charles V, pendant sa régence, mande au bailli de Vermandois, sur la réquisition de l'évêque de Laon, qu'il doit contraindre les personnes excommuniées depuis un an à se faire absoudre, 1363.

Plusieurs appels furent portés devant les tribunaux royaux contre les abus de la puissance ecclésiastique, et comme les tribunaux d'église prétendaient que leurs arrêts ne pouvaient être réformés, Philippe de Valois réunit à Paris, en 1329, une assemblée de légistes et de clercs pour leur faire décider cette question. Pierre de Cugnières, avocat du roi, soutint dans un réquisitoire célèbre que les tribunaux royaux étaient compétents pour recevoir les appels comme d'abus, et s'il n'y eut pas encore d'acte formel qui fît de ces appels une loi fondamentale, cette doctrine n'en fut pas moins admise et suivie depuis lors. En 1333, le Parlement de Paris rendit un arrêt sur un appel comme d'abus, interjeté par le comte de Forez contre l'archevêque de Lyon qui avait lancé un interdit sur ses terres. La saisie du temporel de l'archevêque fut ordonnée, jusqu'à ce qu'il eût rapporté ses actes et fait une complète satisfaction. Ce n'était là au fond que la conséquence du principe posé par saint Louis.

Les tribunaux d'église ne perdirent pas seulement leur souveraineté; ils virent restreindre leur compétence. Ils cessèrent d'être préférés par les parties, dès que les tribunaux royaux furent constitués régulièrement, employèrent la procédure écrite et présentèrent les mêmes garanties. Les officiers royaux repoussèrent toutes les tentatives d'usur-

[1] Ainsi, en 1288, Philippe le Bel défend d'emprisonner un Juif par l'ordre d'un religieux, sans que son sénéchal en ait avis.

pation de la juridiction ecclésiastique, et ne cessèrent pas de commettre sur elle des empiétements. La plupart des Églises de France s'en plaignaient déjà sous le règne de Philippe le Bel, et crurent devoir faire confirmer leurs priviléges, celles de la Touraine, du Maine et de la Normandie, en 1299, celles du Languedoc en 1302, du diocèse de Narbonne en 1303, des diocèses de Reims, de Saint-Malo et de Mende en 1304. Entre autres priviléges, elles stipulaient le maintien de leur droit d'asile, qui avait été autrefois une garantie contre la violence, mais qui n'était plus aux yeux des légistes royaux qu'un obstacle au libre accomplissement de la justice.

Philippe le Bel, tout en faisant ces concessions, sut regagner ailleurs le terrain qu'il était forcé de perdre : il restreignit la compétence des tribunaux d'Inquisition ; il ne leur permit de juger les Juifs que pour certaines causes, telles que celles d'usure et de sortilége, et plusieurs ordonnances de ses successeurs eurent pour but de soustraire encore tel ou tel autre genre de causes aux tribunaux d'église ordinaires [1]. Tracer la limite exacte des deux juridictions était le problème que se proposaient la plupart des légistes : un des plus anciens livres français, *le Songe du Verger*, représente un clerc et un chevalier discutant cette importante question devant le roi Charles V (1378). Mais on demeura longtemps sans atteindre de résultats positifs, et la limite resta flottante suivant le succès des prétentions rivales. Les rois s'efforcèrent principalement d'empêcher que les causes jugées devant les tribunaux d'église fussent portées à Rome en appel, surtout lorsqu'elles n'étaient pas purement spiri-

[1] Voir deux ordonnances de 1371 et de 1385. Les faits particuliers sont très-nombreux également. Charles V, par exemple, limita en 1377, sur les plaintes des bourgeois, la compétence du tribunal du chapitre de Lyon.

tuelles [1]. Comme ils voulaient accaparer la collation des bénéfices, ils travaillèrent aussi à s'emparer du jugement des causes qui les concernaient. Enfin le Parlement qui commença sous Charles VI à faire des réglements de discipline et d'administration ecclésiastique, fut chargé de veiller à l'exécution de ces réglements, et, en sa qualité de gardien des libertés gallicanes, il exerça, depuis le XVI[e] siècle surtout, l'influence la plus directe sur le gouvernement de l'Église en France. C'est ainsi que la juridiction ecclésiastique se trouva restreinte de fait, longtemps avant de l'être par des règles écrites et formelles.

SECONDE PÉRIODE. — *Depuis le concordat de* 1516 *jusqu'à la mort de Louis XIV.*

§ 1. Comment le pape exerça ses droits sur le clergé de France. Libertés gallicanes. — § 2. De l'administration des affaires ecclésiastiques sous le régime des ordonnances royales. — § 3. Contributions du clergé. — § 4. Restrictions nouvelles apportées à la juridiction de l'Église, et améliorations introduites dans ses tribunaux. § 5. Conclusion.

§ 1. Comment le pape exerça ses droits sur le clergé de France. — Libertés gallicanes.

Le concordat de François I[er] [2] eut pour principal effet de faire du roi l'intermédiaire obligé entre le Saint-Siége et le clergé de France. Toutes les bulles romaines furent soumises préalablement à l'acceptation royale, et l'on peut citer

[1] Le pape reconnaît, en 1366, qu'aucune des causes dont la connaissance appartient aux juges royaux ne doit être évoquée à Rome.

[2] Le concordat, déjà étendu à la Bretagne et à la Provence, le fut encore aux trois évêchés par un indult de 1664; il le fut en 1668, au Roussillon ; en 1686, à la Franche-Comté et aux Pays-Bas. En 1682 et en 1698, Louis XIV traita avec les chapitres de Cambrai et de Besançon, et consentit à reconnaître leur exemption de la régale, à condition qu'il exercerait seul le droit de nomination dans leurs diocèses.

comme exemples celles qui firent entrer dans le royaume les jésuites (1551, 1561) et les capucins (1576). Henri III obligea, en 1579, tous les monastères qui prétendaient dépendre immédiatement du Saint-Siége, de se réunir à quelque congrégation de leur ordre admise par les lois de la monarchie, et de se soumettre aux visites épiscopales de discipline. Le pape nommait en France des notaires apostoliques pour recouvrer les droits que le concordat lui avait assurés; on prit soin de restreindre ces notaires à l'exercice pur et simple de leurs fonctions. Leurs noms durent être immatriculés aux registres des bailliages, et leur nombre, dans chaque juridiction, déterminé par les baillis, les sénéchaux et les juges présidiaux (ord. de 1547). Les envois d'argent à Rome, même par les banquiers pontificaux, envois que les rois surveillaient toujours, furent interdits à plusieurs reprises, par exemple, sous Henri II, pendant le temps de sa rupture avec le pape (de septembre 1551 à mai 1552), et sous Henri IV, pendant les années qui précédèrent sa réconciliation avec le Saint-Siége en 1596.

Le clergé, l'Université, les Parlements, les canonistes montrèrent la plus grande vigilance pour la garde des libertés gallicanes, et pour celle des droits des rois contre les prétentions pontificales. Le code de ces libertés, rédigé souvent, le fut principalement par le célèbre Pierre Pithou, au temps d'Henri IV; on commença depuis lors à les ranger parmi les lois fondamentales de la monarchie. Enfin sous Louis XIV, deux évêques qui refusaient d'obéir à un édit, ayant imploré Innocent XI et obtenu son appui (dans l'affaire de la régale), l'assemblée du clergé de France fit rédiger, par Bossuet, les quatre articles de 1682, dont le premier déclarait d'une manière positive que le pape n'avait aucune autorité ni directe ni indirecte sur les choses temporelles. C'est par là que fut assuré le triomphe du gallicanisme; on fit pour la première fois vis-à-vis du Saint-Siége la distinction du tem-

porel et du spirituel qui étaient encore presque partout confondus. Distinction féconde, dont on ne prévoyait pas encore clairement les conséquences, mais qui était destinée à devenir une des règles fondamentales, gouvernant les rapports de l'Église et de l'État.

§ II. — De l'administration des affaires ecclésiastiques sous le régime des ordonnances royales.

On sait que les évêques, d'après le concordat, étaient à la nomination royale. Henri II fit des réglements contre la brigue des dignités ecclésiastiques (1550), rétablit toutes les conditions d'admissibilité, telles qu'elles avaient été déterminées après le premier concordat [1], renouvela l'obligation de la résidence à laquelle on n'admit d'exception que dans le cas de pluralité des bénéfices (1557).

Le clergé cependant revendiqua son ancien droit d'élection aux États généraux d'Orléans en janvier 1561, et obtint une concession importante. On lui accorda de présenter pour chaque siége trois candidats, parmi lesquels le roi choisirait; du moins la présentation devait être faite pour les archevêchés, par les évêques de la province et le chapitre de l'Église archiépiscopale; pour les évêchés, par le chapitre de l'Église épiscopale assisté de douze gentilshommes et de douze bourgeois que désigneraient la noblesse et le tiers état du diocèse. Telle fut la transaction conclue entre les prétentions opposées, et l'on exprima le fait par cette règle : *Electio est clericorum, consensus principis, petitio plebis*. Dans les couvents de femmes, les religieuses gardaient le droit d'élire leurs abbesses tous les trois ans, et ce système continua longtemps d'être observé.

Ce fut surtout après le concordat de 1516, quand le pouvoir se fut assuré, au moins dans certaines mesures, la dis-

[1] Entre autres la qualité de Français.

position des dignités cléricales, que les rois ou les Parlements firent des réglements d'ordre public pour ce que nous appelons aujourd'hui l'administration des affaires ecclésiastiques. L'œuvre commencée dans l'époque précédente fut très-avancée, sinon menée à son terme, et le droit du roi, que nous appellerions aujourd'hui droit de l'État, fut exprimé formellement. « Puisque le roi, dit Lebret, est à la république ce que l'âme est au corps, n'est-il pas juste qu'il ne se fasse rien de public dans son État sans sa permission? »

On continua d'astreindre les possesseurs de bénéfices à la résidence; sinon, leur temporel devait être confisqué et employé à l'entretien des pauvres. Cependant cette règle fut mal observée; sous Louis XIII le gouvernement recourut en 1634 à une bulle du pape pour la rendre obligatoire; les évêques et les chanoines prétendaient ne pouvoir être contraints que par l'autorité ecclésiastique. Ils protestèrent en 1658 contre deux arrêts du Parlement de Paris qui les menaçaient de la confiscation de leur temporel, en cas de non-résidence.

L'ordonnance d'Orléans de 1561 régla la manière dont auraient lieu les visites diocésaines, les cas où des coadjuteurs devraient être adjoints aux prélats âgés. Celle de Blois de 1579 chargea conjointement les archevêques, les évêques et les baillis de veiller à ce qu'il n'y eût point de simonie dans les présentations de candidats pour les bénéfices, et de faire toutes les informations nécessaires à cet égard. Les États généraux de 1614 demandèrent et obtinrent qu'il ne fût pas permis de cumuler de bénéfices au delà de six cents livres de revenu. On cessa sous Louis XIII d'allouer des rentes sur des évêchés ou des abbayes à des gens de guerre, comme cela s'était fait longtemps. On fixa un minimum pour la portion congrue que les titulaires des évêchés et des bénéfices devaient accorder à leurs vicaires. Cette dernière disposition eut cependant besoin d'être renouvelée, ainsi

que celle qui regardait le cumul des bénéfices; elle le fut sous Louis XIV en 1669 et en 1686 [1].

Le gouvernement prit connaissance de toutes les questions de discipline intérieure. Il obligea les archevêques et les évêques à instituer des séminaires et à pourvoir à leur entretien [2]. Un édit de 1580 leur enjoignit de réunir des conciles provinciaux tous les trois ans. Ces articles de pure discipline paraîtraient une usurpation de la part du pouvoir civil, si les ordonnances qui les renferment avaient été préparées par d'autres que les députés du clergé aux États généraux. C'est encore ainsi qu'on s'explique comment l'ordonnance d'Orléans de 1561 détermina la destination du revenu des confréries, applicable en premier lieu au service divin, en second lieu aux aumônes et à l'entretien des écoles (art 10); défendit de rien exiger pour les sacrements (art. 15); d'user de monitions et de censures ecclésiastiques sinon pour crime et scandale public (art. 18); de laisser faire des vœux aux femmes avant vingt ans et aux hommes avant vingt-cinq (art. 19): comment elle obligea les supérieurs des maisons religieuses à entreprendre la réforme de ces maisons (art. 20); comment l'ordonnance de Blois exigea la clôture des religieuses (art. 31), etc.

On jugeait alors la réforme du clergé d'autant plus nécessaire qu'on espérait par son moyen conjurer le calvinisme. Les États de Blois réglèrent en 1576 que les informations de vie et de mœurs se feraient pour les membres inférieurs du clergé par les évêques, et pour les évêques, par un archevêque ou un évêque assisté de deux docteurs. En 1596 les notables réunis à Rouen maintinrent cette règle. En 1615, elle fut abrogée par une assemblée du clergé qui créa

[1] En 1669, la portion congrue des curés fut fixée à un minimum de 300 livres.

[2] Ordonnance de Blois de 1579. Louis XIV créa de nouveaux séminaires en 1698.

une commission spéciale d'enquête, mais les notables intervinrent pour remanier le personnel de cette commission et en exclure formellement les nonces. En 1639 le Parlement remit en vigueur pour les grades inférieurs la règle établie par les États de Blois [1].

La réforme du clergé régulier, ou, comme on disait alors, des religions, fut surtout poursuivie avec persévérance, et l'autorité civile fut loin d'y être étrangère. Richelieu prétend que les monastères étaient dans sa jeunesse des objets de scandale, et il se vante de les avoir purifiés. C'étaient les commissaires du Parlement qui s'assuraient qu'une nouvelle règle était nécessaire dans une maison, et les magistrats de police ordinaires qui devaient en surveiller l'exécution [2]. Les papiers de Colbert contiennent l'exposé de beaucoup de règles anciennes ou réformées qu'on soumettait à son examen. La réforme du clergé fut plusieurs fois ordonnée sous le règne de Louis XIV : elle le fut entr'autres par un arrêt de l'assemblée des Grands-Jours de Clermont en 1665.

A plus forte raison le pouvoir civil prit-il des mesures que l'on pouvait considérer comme de simple police. Il défendait en 1539 de faire de quêtes sans son autorisation expresse, défense dirigée surtout contre les ultramontains. Les baillis reçurent l'ordre de ne laisser prêcher les religieux mendiants qu'avec l'autorisation de l'évêque, 1548. La plupart des juges royaux s'attribuant le droit de commettre les prédicateurs dans les églises, les évêques réclamèrent contre ces abus et obtinrent gain de cause en 1580; cependant le pouvoir civil prit après le retour d'Henri IV des mesures pour réprimer la licence des prédicateurs sédi-

[1] Bib. roy. Manuscrits du fonds Harlai Saint-Germain, t. 156.

[2] On peut voir la preuve de cette assertion dans une requête adressée au Parlement de Paris, en 1627, par les religieux des Billettes. Bib. roy. Manuscrits des Cinq-Cents de Colbert, t. 137.

tieux, 1595. Plus tard, sous Louis XIV, il interdit les confréries et les pèlerinages, ou leur imposa des conditions qui devaient empêcher leur abus et garantir l'ordre public[1]. Au reste ce droit ne lui fut généralement pas contesté. Il le fut d'autant moins que l'État devenant exclusivement catholique, inscrivait alors toutes les prescriptions religieuses dans ses lois de police. Sous Louis XIV l'observation stricte du repos du dimanche et des fêtes fut ordonné; il est vrai que le nombre des fêtes fut déterminé à ce propos par l'archevêque Péréfixe et très-restreint. La défense de vendre de la viande à Paris pendant le carême fut plusieurs fois renouvelée, et n'admit qu'un très-petit nombre de dérogations[2].

Depuis longtemps les acquisitions multipliées d'immeubles faites par les gens de mainmorte avaient paru offrir un grave danger. On y avait mis quelques obstacles par les droits d'amortissement, par des règles spéciales de succession pour les religieux[3]. Mais ces mesures étaient insuffisantes, et les États de 1614 firent de vives représentations à ce sujet. Au XVIIe siècle surtout, le nombre des fondations pieuses s'augmenta dans une proportion considérable. Pour ne citer qu'un exemple, la ville de Rennes, qui avait cinq maisons religieuses en 1604, en eut quatorze en 1642. En 1645, la municipalité, fatiguée des sollicitations dont elle était l'objet, prit le parti de ne plus accueillir aucune demande de ce genre, et fit homologuer sa décision par le

[1] En 1686, défense est faite d'entreprendre aucun pèlerinage sans passeport du roi, signé de l'un des secrétaires d'État, à peine des galères à perpétuité pour les hommes, et de peines afflictives laissées à l'arbitraire des juges pour les femmes.

[2] En 1701, un des agents du prévôt de Paris fut chargé de visiter toutes les cuisines, celles même des princes et des seigneurs, pour y poursuivre les contraventions.

[3] Un édit de 1532 règle la manière dont les religieux du Dauphiné peuvent disposer de leurs biens. — *Rec. des anc. lois franç.* d'Isambert.

conseil du roi : cela n'empêcha pas quatre maisons nouvelles de s'élever encore sous le règne de Louis XIV [1].

Les contemporains étaient frappés de ce fait, et la meilleure explication qu'on en puisse donner se trouve dans un mémoire présenté à Colbert par M. de Sorbière. M. de Sorbière démontrait que la richesse allait croissant, et les besoins avec elle. Or, la prévoyance s'accroît dans les familles en raison directe de l'accroissement de la richesse et de celui des besoins. Les pères, afin de transmettre à leurs aînés une position égale à la leur, renfermaient leurs autres enfants, les filles surtout, dans des maisons religieuses où ils ne leur laissaient que le bien nécessaire pour vivre. Ainsi le régime des substitutions, de tout temps la règle des grandes familles, descendait dans la nation d'un degré, ou en d'autres termes devenait plus général, à mesure que les familles du degré inférieur s'élevaient. Cela était si vrai que la plupart des monastères fondés alors ne l'étaient que pour les nobles seuls, et qu'il n'y avait peut-être pas en France une seule maison riche dont une moitié des membres ne fût vouée à l'Église [2].

Voici comment la richesse ecclésiastique est appréciée dans *l'État abrégé de l'Église de France en* 1639 [3] certifié véritable par une assemblée du clergé. Cette richesse se composait de 15 archevêchés (non compris Avignon), de 112 évêchés, de 120,000 cures ou paroisses comprises dans les villes, bourgs et villages, d'environ 1,456 abbayes, 12 ou 13,000 prieurés, 256 commanderies de Malte, 152,000 chapelles ayant chapelains, 6 à 700 abbayes de religieuses ; environ 700 couvents de cordeliers et de capucins,

[1] Extrait de Gilles de Languedoc ; Manuscrits de la bibl. de Rennes. Voir un article que j'ai publié dans la Bibl. de l'Ecole des Chartes, septembre 1845.

[2] Bibl. roy. Fonds manuscrits des Cinq-Cents de Colbert, n° 435.

[3] Idem. Manuscrits du fonds Harlai Saint-Germain, t. 156.

sans compter les Jacobins, carmes, augustins et chartreux qui avaient de 7 à 8000 monastères. Le revenu brut était de 103,500,000 écus, et le revenu net de 92,000,000 écus. Ces chiffres peuvent être taxés d'exagération, mais ce sont les chiffres officiels.

Le gouvernement jugea que les anciennes mesures ne suffisaient plus, et il en prit de nouvelles. Il défendit en 1659 de fonder aucune maison religieuse sans son autorisation expresse[1]. En 1666, il déclara les communautés mineures, incapables d'ester en jugement, de recevoir aucuns dons et legs de meubles, d'immeubles, et de tous autres effets civils. En 1667 il défendit de placer chez elles de l'argent à fonds perdu, et il n'admit d'exception que pour l'Hôtel-Dieu : les constitutions de rentes viagères étaient alors de mode et les communautés faisant de meilleures offres étaient aisément préférées. En 1691, en 1693, on détermina les cas où des religieuses pourraient avoir des dots ou des pensions viagères, et quel en serait le montant. On décida aussi en 1691 que les sommes léguées aux ecclésiastiques seraient placées en rentes sur l'État, ce qui paraît avoir été surtout une mesure fiscale.

Les prédécesseurs de Louis XIV avaient déjà fait plusieurs tentatives pour s'immiscer dans l'administration des biens ecclésiastiques. Ils nommaient des économes pour administrer le revenu des bénéfices vacants et percevoir les droits de régales. L'examen des comptes et des revenus des fabriques fut attribué deux fois, sous Charles IX et sous Henri III, aux officiers royaux ; mais deux fois les évêques et les officiers auxquels cet examen avait d'abord appartenu le réclamèrent comme un droit, et obtinrent qu'il leur fût rendu. Louis XIV obligea, en 1674, tous les évêques et les gens de mainmorte de soumettre un état de leur temporel

[1] Cette ordonnance fut renouvelée en 1666.

aux chambres des comptes. Il termina, au sujet du droit de régale, une contestation dont l'origine remontait au règne d'Henri IV. Sous Henri IV un arrêt du Parlement de 1608 avait déclaré que toutes les églises du royaume devraient payer la régale. Les églises à l'égard desquelles la prétention ne pouvait être fondée sur un titre avaient refusé de se soumettre à cet arrêt, et obtenu divers arrangements. Louis XIV, en 1673, renouvela par un édit la disposition qui étendait le droit de régale à toute la France, et il en fit même déterminer la consistance. Quelques évêques répondirent à cet édit par une protestation : une lutte fort longue s'engagea, dans laquelle le pape même intervint; mais l'assemblée du clergé de 1682 confirma l'édit du roi, tout en donnant à entendre que c'était moins une adhésion de sa part qu'une concession.

On soumit aussi à la nécessité de l'autorisation royale les constructions que feraient les religieux mendiants, lorsqu'elles dépasseraient quinze mille livres (1683), et celles que feraient les marguilliers des fabriques en tout état de cause (1690.) En 1691 on rétablit d'anciens offices, ceux de greffiers héréditaires des domaines des gens de mainmorte, et on en créa de nouveaux, ceux d'économes du temporel des archevêchés, dans le but de garantir les droits du roi sur ces domaines et sur ce temporel.

§ III. — Contributions du clergé.

Ce qui répara le mieux le vice principal de l'accroissement des mainmortes, ce fut l'assujettissement du clergé à l'impôt. Indépendamment des droits de régale et d'amortissement, il continuait à payer des subsides en maintes circonstances. Ces subsides s'appelaient *dons gratuits ;* ils étaient irréguliers et restreints par le nombre des exceptions particulières, car on voit les officiers clercs du Parlement s'en faire exempter en 1537, et les chevaliers de Saint-

Jean-de-Jérusalem en 1549. Mais pour le clergé qui était la classe la plus riche de la nation, quelques subsides irréguliers ne pouvaient tenir lieu d'une contribution suffisante. On chercha donc à le soumettre plus complétement à l'impôt. Suivant une opinion qui commençait à se répandre, l'État était nu-propriétaire des biens ecclésiastiques. Lhôpital disait dans un discours aux États d'Orléans de 1561 : « Se » souviennent les gens d'église qu'ils ne sont qu'adminis- » trateurs et qu'ils rendront compte ; se contentent de l'u- » sage desdits biens et distribuent le reste aux pauvres. » Le clergé, menacé par cette doctrine qui avait suivi ou précédé l'établissement de la Réforme dans plusieurs pays de l'Europe, contracta l'obligation de faire un fonds pour le rachat des revenus que le roi avait engagés et pour le paiement des rentes, et pour faire ce fonds, il aliéna plusieurs fois son temporel, avec l'autorisation royale. Souvent ces aliénations de temporel furent consenties par des bulles du pape que les rois faisaient enregistrer [1].

Au dix-septième siècle, comme ce genre de contributions devenait périodique, on le rendit plus régulier, et on le fit changer de nature. A partir du règne de Louis XIII, le clergé paya des décimes ordinaires et extraordinaires. Les décimes ordinaires comprirent la dixième partie du revenu de chaque bénéfice ; ils furent levés par les receveurs spéciaux du clergé, et leur perception donna lieu à la confection d'un cadastre en 1616. Tous les cinq ans une assemblée du clergé devait se réunir pour entendre les comptes de ses receveurs, car il conservait le droit d'administrer lui-même l'impôt qu'il payait. Outre ces assemblées quinquennales, les rois en pouvaient convoquer d'autres dans les circonstances urgentes pour leur demander l'octroi de décimes extraordinaires.

[1] Par exemple, en 1574 et en 1586.

Le clergé se chargea aussi à plusieurs reprises de faire le fonds des rentes émises par l'État[1].

Cela n'empêcha pas que sa part des charges publiques ne fût pendant longtemps encore jugée insuffisante. Lorsque Fouquet, à bout de ressources, écrivit en 1655 à tous les intendants de France pour mettre à contribution leur imagination financière, il reçut de toutes parts le conseil d'imposer sur lui de nouvelles taxes. On calculait alors que le clergé possédait, à titre d'usufruitier, la nu-propriété appartenant au roi, les sept douzièmes du territoire, et qu'il pouvait sans peine payer une année de son revenu en quatre ans. On soutenait les taxes sur le clergé conformes à la parole de Dieu, au droit divin, naturel, civil et politique. L'auteur du mémoire le plus complet disait avoir fourni ce plan en 1642 au cardinal de Richelieu qui l'avait mis en réserve pour les circonstances graves. « Il n'y a présentement, dit un autre mémoire, aucune affaire plus innocente, plus riche, ni plus prompte. On produira des compagnies composées des meilleures bourses de Paris, qui traiteront à forfait. » Fouquet paraît cependant s'être contenté du renouvellement des anciens contrats[2].

La constitution des assemblées du clergé fut réglée par plusieurs statuts, et surtout par ceux de 1625, de 1636 et de 1715. Elles se composaient de députés du premier et du second ordre de l'Église, envoyés par chaque diocèse de France. L'élection se faisait à deux degrés : on nommait dans les réunions diocésaines des députés pour les réunions provinciales, et celles-ci désignaient à leur tour les députés qui devaient se rendre aux assemblées générales. La réunion provinciale rédigeait un cahier ; elle imposait à ses députés un mandat impératif : ceux-ci votaient par province et non

[1] Voir le chapitre du Crédit public.
[2] Bibl. roy. Extrait des diverses pièces contenues dans le fonds Dupuy, n° 775.

par tête. Le roi nommait deux commissaires près de l'assemblée générale, et cette assemblée ne pouvait être convoquée que par lui [1].

Telle fut la nouvelle forme que revêtirent les anciens conciles nationaux. Ils avaient perdu leur indépendance, mais ils conservèrent des droits; ils étaient devenus comme un instrument de l'administration monarchique, mais ils assurèrent à l'Église, soumise alors au pouvoir royal, d'efficaces garanties, et des priviléges d'autant plus nombreux que le pouvoir royal proclamait comme principe de gouvernement l'alliance intime de l'autel et du trône.

Ces priviléges étaient anciens pour la plupart : des ordonnances comme celles de 1571, de 1580, de 1606, de 1657 les confirmèrent. L'ordonnance de Blois de 1579 accorda au clergé de chaque diocèse le droit d'élire un syndic ou solliciteur, pour défendre en justice les priviléges communs et demander réparation des torts qu'il aurait éprouvés.

Mais les principaux avantages faits à l'Église furent des avantages financiers, qui l'indemnisèrent, à certains égards, des contributions auxquelles elle se trouvait assujettie. Le paiement des dîmes était obligatoire, et reconnu comme tel par la législation civile [2]. Des ordonnances royales réglèrent comment il devait avoir lieu dans le diocèse de Paris, 1548, ou dans la Normandie, 1560. Le clergé obtint en 1572 d'être exempt de toutes les contributions que les villes s'imposaient, hormis les temps de disettes, et les cas où ces contributions auraient pour but d'assurer la subsistance des

[1] En 1626, plusieurs évêques se réunirent à Paris sans autorisation préalable. Le Parlement jugea que cette réunion était un acte illégal et séditieux ; il leur envoya par huissier l'ordre de se séparer. Les évêques protestèrent contre l'ordre du Parlement, mais celui-ci, qui était soutenu par le Gouvernement, resta le maître.

[2] Ordonnance de Blois de 1579, art. 49 et 50. — Un édit royal, rendu sous Mazarin, ordonna que la dîme fût levée dans toute la France, mais les Parlements provinciaux ne l'enregistrèrent pas.

pauvres. Les officiers royaux reçurent l'ordre de poursuivre d'office les usurpateurs des biens ecclésiastiques [1]. Enfin les biens aliénés par le clergé furent déclarés toujours rachetables. Cette faculté de rachat fut accordée pour cinq ans par un arrêt du Parlement en 1606; elle fut successivement prorogée jusqu'en 1616, en 1626, en 1631 [2], puis de dix en dix ans, en 1646, en 1656, 1666 et 1676.

§ IV. — Restrictions nouvelles apportées à la juridiction ecclésiastique, et améliorations introduites dans ses tribunaux.

Tandis que l'État transigeait ainsi avec le clergé sur les questions financières, il continuait comme dans l'époque précédente de restreindre sa juridiction. Les clercs officiers du roi furent déclarés justiciables des tribunaux laïques pour tous les faits de leurs charges, 1530 : toutes les actions réelles ou personnelles intentées à des laïques durent être exclusivement portées devant les mêmes tribunaux (1539). Ainsi la compétence ecclésiastique se trouva limitée, 1° aux matières spirituelles, 2° aux actions personnelles dirigées contre les clercs. Les tribunaux laïques continuèrent de faire exécuter les sentences portées par ceux de l'Église [3].

Mais cette distinction même une fois établie n'empêcha pas le pouvoir royal de soustraire certaines causes à la justice ecclésiastique par le moyen des évocations, ou d'intervenir dans son action en créant dans toutes les officialités des charges d'avocats et de procureurs du roi (1639) [4]. De

[1] Même ordonnance, art. 47.
[2] Bibl. roy. Fonds des Cinq-Cents, n° 4.
[3] D'après l'ordonnance de Villers-Cotterets, les appels d'abus, interjetés par les prêtres, ne pouvaient avoir d'effet suspensif, 1539.
[4] L'édit de 1580, renouvelé en 1678, décida que dans les procès criminels l'instruction devrait être faite conjointement par les juges d'église et les juges royaux, et les procès rapportés devant le tribunal ecclésiastique.

là grandes plaintes du clergé, des évêques, et de Richelieu lui-même ; au reste, ces plaintes furent peu entendues. On soutenait alors que le souverain pouvait restreindre la juridiction ecclésiastique dans telles limites qu'il le jugeait à propos, parce qu'il l'avait lui-même établie. Dans son traité *De la Souveraineté du Roi*, Lebret se montre parfaitement convaincu de cette doctrine et s'efforce de l'appuyer sur des preuves historiques.

Sous Louis XIV, les ordonnances de 1667 et de 1670 réglèrent la compétence de l'Église en même temps que celle des tribunaux civils. Cette compétence fut enfin revisée tout entière par l'édit de 1695, qui fut une sorte de code pénal pour les délits que les clercs pouvaient commettre, et renferma la sanction de toutes les prescriptions législatives imposées au clergé par le gouvernement. Les archevêques et les évêques conservèrent le pouvoir d'instituer et de destituer à leur gré les officiaux, les vice-gérants, etc... (1700).

Si l'on considère la justice ecclésiastique en elle-même, on voit que le Concordat de 1516 avait réglé la hiérarchie des tribunaux ou officialités, depuis celui de l'évêque, en passant par ceux de l'archevêque et du primat, jusqu'à celui du pape. Du reste, les évêques ne pouvaient être jugés qu'en France par le synode d'une province ecclésiastique, et en cas d'appel le pape désignait un autre synode.

Plusieurs des améliorations sollicitées à propos des tribunaux laïques le furent aussi à propos de ceux de l'Église. Les États de 1614 demandèrent, mais sans succès, que les épices y fussent supprimées. Les mêmes États demandaient que le clergé rédigeât ses actes en français, que toute célébration de mariage clandestin fût défendue ; on sait que l'acte religieux faisait foi civilement. L'Église avait institué la première un état civil, mais la tenue de cet état civil était imparfaite et irrégulière. On fit quelques ordonnances pour

l'améliorer. On en fit surtout pour le séculariser, et l'on y réussit à demi au moyen de créations d'offices, principalement vers la fin du règne de Louis XIV. Ainsi l'on établit des greffiers, gardes et conservateurs des registres de mariage, de baptême et de sépulture, et les parties eurent le choix de compulser à leur gré ces registres chez les curés ou chez les greffiers (octobre 1691) : deux mois après les notaires apostoliques furent constitués en titre d'office; les greffiers des insinuations apostoliques l'étaient déjà depuis Henri IV. Le désir de prévenir les fraudes et d'assurer plus de publicité à l'État civil fit encore rendre l'édit de 1697 sur la célébration des mariages, qui fut sévèrement interdite à tous prêtres autres que les curés des contractants. On créa dans le même but des offices de contrôleurs de bans de mariage, offices supprimés, il est vrai, en 1702.

§ V. — Conclusion.

Somme toute, l'organisation du clergé, sans être encore déterminée d'une manière entièrement régulière, avait subi des réformes importantes. On avait arrêté ses empiétements, fixé sa juridiction : les plus apparents de ses abus intérieurs avaient été détruits ou palliés. On avait commencé à le faire contribuer aux charges de l'État, quand la noblesse n'y contribuait pas encore; il y contribuait aussi en ce sens que les établissements de charité publique étaient presque tous à son entretien, et que les sessions de ses assemblées générales s'ouvraient toujours par la visite des prisons et des hôpitaux, où il portait des secours temporels en même temps que des secours spirituels. Enfin il commençait à voir ses attributions et celles du pouvoir civil mieux définies. Cependant il y avait encore à cet égard beaucoup à faire, et le pouvoir civil empiétait souvent sur le spirituel. Des arrêts du conseil condamnaient les livres jugés hétérodoxes : il suffira de citer comme exemple celui qui condamna les

provinciales en 1660. Dans l'affaire de Jansenius et des cinq propositions, le roi intervint plusieurs fois; il obligea tous les ecclésiastiques de France à souscrire le *formulaire* arrêté dans les assemblées du clergé de mars 1657 et d'avril 1664. Le gouvernement se chargeait de faire exécuter lui-même des décisions purement spirituelles et spéculatives, comme la justice civile faisait exécuter les sentences des tribunaux d'Église.

On ne pouvait pas espérer une meilleure distribution des pouvoirs entre la royauté et l'Église, tant qu'elles se tiendraient unies étroitement pour dominer la France, la royauté prêtant à l'Église l'appui de la force temporelle, poursuivant toute autre religion que le catholicisme, et faisant inscrire les prescriptions du catholicisme dans les lois; l'Église appuyant à son tour l'omnipotence royale par la théorie du droit divin. Plus tard, quand sera tombée la croyance au droit divin et à une religion de l'État, quand la force politique aura été déplacée, le temps soulèvera des questions nouvelles. Le clergé constitué civilement cessera d'être un des grands corps de la nation : il perdra ses priviléges pour rentrer dans le droit commun, et la distinction mieux entendue du spirituel et du temporel tendra à passer de la spéculation dans la pratique, de l'ordre des idées dans l'ordre des faits, toutes les fois que des circonstances politiques passagères ne viendront pas arrêter pour quelques jours cette inévitable révolution.

SECTION II. — *Des religions dissidentes.*

Les juifs et les protestants des diverses communions ne furent jamais reconnus en France; ils ne furent que tolérés, et encore à quelques époques seulement, par des raisons spéciales ou par une nécessité absolue.

Les juifs placés en dehors des lois civiles du pays, par cela

même qu'ils se trouvaient placés en dehors de ses lois religieuses, furent admis ou chassés tour à tour suivant les temps. Quand on les admettait, on les forçait de porter une marque distinctive, d'assister aux cérémonies chrétiennes. Il n'existait pour eux ni propriété, ni liberté individuelle; ils n'avaient d'autre protection à attendre que celle des rois ou des seigneurs, auxquels ils appartenaient corps et biens. On les considérait alors comme un instrument de commerce nécessaire [1].

Au XIV[e] siècle les besoins financiers de l'État obligèrent de recourir à eux, et il fallut leur emprunter en plusieurs circonstances, entr'autres pour payer les sommes promises aux Anglais par le traité de Brétigny. On les rappela donc plusieurs fois dans le royaume, et chaque fois, en leur accordant quelques garanties contre la violence, quelques priviléges, puisqu'il n'y avait pas pour eux de droit commun. La sentence de bannissement fut renouvelée à deux reprises, la première en 1394, d'une manière générale et sous les peines les plus sévères, mais elle ne fut pas régulièrement exécutée; et la seconde, en 1615. Le préjugé contre les juifs subsistait encore au XVII[e] siècle dans toute sa force : ce fut le Parlement qui demanda au roi dans ses remontrances qu'il ne pût y avoir aucune synagogue à Paris. Le gouvernement qui tint peu de compte des autres demandes du Parlement, lui accorda celle-ci, et bannit les juifs de toute la France, excepté la seule ville de Metz, sans qu'aucune protestation s'élevât contre cette mesure. On toléra cependant la présence de quelques familles, et l'acte de bannissement fut lui-même révoqué en 1650, en 1651 et en 1683.

Les protestants furent à peu près traités comme les juifs toutes les fois qu'on ne se trouva pas dans l'obligation de transiger avec eux.

[1] Voir le chapitre du commerce.

L'alliance intime de la royauté et de l'Église, subordonnées l'une à l'autre à presque tous les égards, avait pour résultat nécessaire le système d'une religion d'État. Les non-conformistes furent regardés comme des ennemis du pouvoir et de la centralisation monarchique. La royauté était le symbole de l'unité religieuse, comme de l'unité politique, ce qu'exprimait brièvement l'ancien proverbe : « une foi, une » loi, un roi. »

Le pouvoir civil ne se contenta donc pas de faire exécuter les sentences des tribunaux ecclésiastiques contre les dissidents; il considéra ces derniers comme rebelles, et pendant les règnes de François Ier et d'Henri II il les accabla de ses édits de persécution. Sous François II, les vues plus tolérantes du chancelier Lhôpital amenèrent après l'affaire d'Amboise un édit d'*abolition* (amnistie), en faveur des hérétiques, amnistie dont ceux qui avaient conspiré contre le roi furent seuls exceptés (mars 1560). Sous l'empire des édits de pacification de juillet et octobre 1561, de janvier 1562, de mars 1563; sous celui des traités de 1568, de 1570, de 1576, les protestants furent soumis à des lois de police plus ou moins rigoureuses, mais conservèrent la liberté de leur gouvernement intérieur et de leur administration. On se contenta de les obliger à tenir leurs synodes en présence d'officiers royaux, tels que des sénéchaux, ou des conseillers de Parlement. Pendant tout ce temps l'esprit presbytérien, qui était celui de la réforme française, put se développer en liberté; les églises réformées s'administrèrent elles-mêmes sans rapport avec le pouvoir civil, qu'elles regardaient comme un ennemi, et dont elles n'acceptaient que les réglements d'ordre public. La propagation des sectes dissidentes donna peut-être le premier exemple et la première idée d'une séparation possible un jour entre l'Église et l'État; elle fit du moins revivre dans une église indépendante les principes de l'élection et du gouvernement de tous par tous.

Nouvelle raison pour que la royauté et le clergé catholique ne signassent de transaction avec ces sectes que dans le cas d'une nécessité absolue.

L'administration du culte protestant étant tout à fait étrangère au pouvoir royal, il serait hors de propos de s'en occuper ici : il le serait également d'entrer dans le détail de toutes les persécutions et de tous les traités auxquels la Réforme donna lieu ; ces faits appartiennent plus spécialement à l'histoire politique.

Remarquons seulement que le pouvoir fut jaloux des libertés incomplètes accordées par l'édit de Nantes aux églises réformées, et qu'il n'intervint pas toujours vis-à-vis de ces églises par des lois, d'ailleurs souvent vexatoires, de simple police. Il voulait que toutes les assemblées synodales fussent tenues en présence de ses agents et avec son autorisation : il obligea en 1620 le synode de Loudun à se séparer pour s'être réuni de lui-même, et il menaça de traiter ses membres comme criminels de lèse-majesté. Au reste, il ne faisait en cela qu'appliquer aux églises réformées une des règles obligatoires pour le clergé catholique, puisque Richelieu empêcha en 1626 les évêques de ce clergé de se réunir et de délibérer sans son autorisation.

Depuis Richelieu jusqu'à la révocation de l'édit de Nantes en 1685, on ne se contenta pas de restreindre de mille manières les libertés des protestants ; on leur enleva successivement l'exercice de presque tous les droits, même civils; enfin ils furent rejetés de la communauté nationale, comme l'avaient été les Juifs avant eux. Ce fut le triomphe de la réaction catholique que favorisa Louis XIV et que dirigèrent le père Letellier et madame de Maintenon; mais cette réaction fut passagère et impuissante. Les principes nouveaux que les églises réformées avaient suivis dans l'administration des affaires religieuses, devaient trouver plus tard un développement plus large et plus complet. Sous le

règne même de Louis XIV, les idées qui ont prévalu depuis commençaient à se faire jour, et j'ai eu occasion de remarquer qu'on avait admis le germe de la distinction des pouvoirs temporel et spirituel.

CHAPITRE V.

DES UNIVERSITÉS ET DE L'ENSEIGNEMENT.

A l'époque du moyen âge qui nous sert de point de départ, l'enseignement appartenait tout entier à l'Église; il était donc comme elle indépendant du pouvoir monarchique; mais il devait passer par les mêmes vicissitudes. Les papes s'en attribuèrent la direction lorsqu'ils jetèrent les bases d'un gouvernement central du clergé, et les rois intervinrent plus tard dans cette direction de manière à enlever les Universités à l'autorité des papes, pour les placer sous la leur propre; ils y réussirent par des concessions de priviléges et par l'établissement de leur patronage. Enfin sous François Ier, le gouvernement royal commença à comprendre que son devoir et son intérêt l'obligeaient à hâter lui-même le progrès de l'esprit humain et le développement intellectuel du pays; il fonda des établissements scientifiques séculiers, que Colbert songea plus tard à organiser d'une manière plus large, et à faire entrer dans un système uniformément conçu.

SECTION 1ère — *Des Universités.*

1. Constitution originaire de l'Université de Paris. — 2. Intervention du pouvoir royal dans l'administration des Universités.

§ I. — Constitution originaire de l'Université de Paris.

On sait que l'Université de Paris se forma au XIIe siècle, lorsque l'école cathédrale de Notre-Dame devenant trop nombreuse, élèves et maîtres émigrèrent de la Cité vers la montagne Sainte-Geneviève. Elle obtint alors de la royauté ses premiers priviléges comme corporation. Ainsi Philippe-Auguste déclara que les écoliers ne seraient justiciables que des tribunaux ecclésiastiques; il défendit au prévôt de Paris de les faire arrêter, autrement qu'en flagrant délit, et lui imposa à lui et à tous ses successeurs l'obligation de jurer dès les premiers jours de leur entrée en charge l'observation de ce privilége. A peine née, l'Université se vit contester son droit d'enseignement par le chancelier de Notre-Dame, qui donnait seul autrefois les licences et voulait défendre une prérogative à laquelle était attachée une partie de son revenu; elle s'adressa encore à Philippe-Auguste et obtint de lui de se choisir un procureur-syndic pour défendre ses droits envers et contre tous.

L'Université reçut donc à sa naissance plusieurs priviléges royaux et fut soumise, sauf quelques exceptions spéciales, aux lois de police ou d'ordre public; mais elle se développa avec une constitution libre, indépendante du pouvoir temporel, et pendant tout le XIIIe siècle, elle ne fut gouvernée que par le Saint-Siége. Ce furent les papes et les légats qui firent les réglements d'études et de discipline, qui jugèrent les différends et terminèrent les conflits survenus entre elle et le clergé, qui conférèrent même aux écoliers des priviléges de simple droit civil, comme celui de faire

taxer par les maîtres le prix de leurs logements, ou celui de ne pouvoir être arrêtés pour dettes. Ce fut encore l'influence des papes qui introduisit les ordres mendiants dans les chaires universitaires, malgré l'Université elle-même : elle voyait en effet dans les religieux de ces ordres les membres de corporations qui lui étaient étrangères, et elle craignait que leurs intérêts ne fussent pas les siens. Obligée, après un débat long et envenimé, de les admettre en 1257, et même d'accueillir avec eux tous les réguliers, elle les astreignit du moins à prêter le serment que prêtaient ses autres membres et à jurer l'observation de ses priviléges. Enfin, il faut ajouter que les conservateurs apostoliques chargés de la protéger étaient à la nomination du Saint-Siége, et que le Saint-Siége s'était réservé le droit exclusif de prononcer l'excommunication contre toutes les personnes qui lui appartenaient[1].

Son gouvernement intérieur se réglait par des assemblées de maîtres et d'écoliers qui délibéraient sur leurs intérêts communs. Il paraît même que chaque Faculté avait ses assemblées particulières, présidées par son doyen. On distinguait d'abord deux Facultés, celle des arts ou de la philosophie, et celle de la théologie : dès la première moitié du XIIIe siècle [2] on en ajouta deux autres pour le droit et la médecine; mais le droit ecclésiastique fut à Paris le seul que l'on étudia, et l'enseignement du droit civil, repoussé par le pape Honorius III (vers 1220), n'y eut aucune chaire jusqu'au règne de Louis XIV. Le recteur, élu pour un temps limité par les maîtres et les écoliers de la Faculté des arts, était reconnu comme le chef de l'Université entière; les formes de son élection se trouvent déterminées dans plusieurs actes de la fin du XIIIe siècle, et présentent une assez grande analogie avec celles de l'élection des papes.

[1] Bulles de 1237.
[2] Bulle de Grégoire IX de 1231.

§ II. — Intervention du pouvoir royal dans l'administration des Universités.

L'Université de Paris, ainsi constituée, avait des priviléges qui dérogeaient trop au droit commun, et en même temps trop de rapports avec les pouvoirs qui l'avoisinaient, pour qu'il n'y eût jamais de collision entre elle et ces pouvoirs. Elle fut souvent en guerre avec la ville que représentait le prévôt; elle cessait ou suspendait ses leçons quand elle avait à se plaindre, et elle implorait l'appui du pape; c'est ainsi que la dispersion de ses écoliers ayant été ordonnée pendant plusieurs années par le prévôt, elle obtint qu'un ordre de Grégoire IX, en 1231, les fit rentrer à Paris. Mais depuis le règne de saint Louis, le pouvoir royal refusa de faire exécuter, sans examen préalable, les ordres du Saint-Siége; il s'efforça même d'arrêter les empiétements du tribunal apostolique de la conservation des priviléges universitaires, et il fut aidé dans cette entreprise par les tribunaux ecclésiastiques ordinaires qui combattaient à leur tour une juridiction rivale de la leur.

Philippe le Bel plaça l'Université de Paris sous sa sauvegarde. Il lui accorda l'exemption de certains impôts, et même de péages levés sur les terres des seigneurs (1295, 1297); il conclut des traités avec un grand nombre de seigneurs dans ce but, et il imposa au prévôt de Paris et au chevalier du guet l'obligation de s'y conformer. Mais il lui fit surtout des avantages d'un autre ordre, auquel il était intéressé lui-même : les fondations de colléges ouvrirent une porte au pouvoir royal pour intervenir plus tard dans l'administration de l'Université, de même que la collation des bénéfices lui en ouvrait une pour intervenir dans l'administration des églises.

Déjà les papes avaient bâti beaucoup de colléges au XIIIe siècle ou même à la fin du siècle précédent, pour

faciliter la police des écoles et rendre la vie des étudiants plus régulière. Philippe le Bel suivit leur exemple et en construisit plusieurs, entre lesquels celui de Navarre fut un des plus célèbres (1304). Il se réserva, dans les colléges qu'il fonda, différents droits, et principalement celui d'accorder, en tout ou en partie, les bourses destinées à l'entretien des écoliers pauvres; depuis son règne on trouve de fréquents exemples de bourses semblables, octroyées par les rois, tantôt à une communauté, tantôt à une église[1].

Ces fondations, multipliées au XIVe siècle, firent prendre à l'Université de Paris un grand développement; elle eut bientôt un collége pour chaque province ecclésiastique de France, et même pour chacun des pays étrangers. Mais elle acheta cet avantage au prix d'une part de son indépendance, et tendit plus ou moins à devenir, comme la noblesse et comme le clergé, un rouage du gouvernement.

D'autres Universités se formèrent aussi dans d'autres villes à peu près de la même manière, et passèrent par les mêmes vicissitudes. L'École de médecine de Montpellier reçut ses statuts du Saint-Siége sous le règne de Philippe le Hardi; les Écoles de droit de Toulouse et d'Orléans furent érigées en Universités par le Saint-Siége également, la première, en 1233, et la seconde, en 1306. Angers[2], Cahors[3] eurent des Universités au XIVe siècle. Le droit civil que l'on n'étudiait pas à Paris eut des chaires à Orléans. Toutes ces Universités provinciales furent organisées comme celle de Paris. Les rois leur reconnurent les mêmes priviléges, mais s'assurèrent chez elles, par des fondations, la même influence. Elles étaient divisées en nations; elles conféraient les mêmes grades; elles avaient à leur tête des recteurs

[1] Sous Louis XI surtout, en 1474, en 1478. *Rec. des Ord.*

[2] L'Ecole d'Angers existait en 1312. Ses priviléges furent confirmés en 1364; sa constitution réglée en 1398 et 1410.

[3] L'Université de Cahors existait en 1370.

choisis parmi les docteurs régents, et dont l'élection était souvent renouvelée, ordinairement tous les trois mois.

L'histoire des Universités, au XIVe siècle, présente deux ordres de faits, contraires en apparence, mais destinés également à hâter la subordination du corps enseignant au pouvoir monarchique.

D'une part, les rois Philippe de Valois, Jean, Charles V, Charles VI, ratifient, confirment les anciens priviléges ou en accordent de nouveaux. Philippe de Valois charge le prévôt de Paris de réparer tous les torts que les écoliers ou les maîtres prétendront avoir reçus dans leurs personnes ou dans leurs biens, et lui reconnaît le droit de faire, à cet égard, des ordonnances exécutoires par tous les justiciers du royaume. Jean exempte les Universités des aides qu'il lève pour subvenir aux frais des guerres; Charles VI les exempte à son tour, en 1386, d'un demi-décime que le pape lui a octroyé sur les biens du clergé de France. Ces concessions, dont il serait facile de multiplier les exemples, avaient un but politique. L'Université de Paris, appuyée d'ailleurs par celles des provinces, devenait de jour en jour une puissance plus considérable; elle occupait la première place dans les assemblées de l'Église, et les décisions de ses docteurs étaient invoquées dans la plupart des questions, même des questions de gouvernement. Il fallait donc compter avec elle et tâcher de l'avoir pour amie.

D'autre part, ses priviléges gênaient l'administration monarchique, en voie de se constituer. Celui de *scolarité*, qui enlevait les écoliers à la juridiction ordinaire, entraînait surtout de nombreux abus: les officiers royaux de justice protestèrent donc contre ces abus et contre le privilége lui-même. L'Université de Paris fut sans cesse inquiétée à ce sujet; elle se vit obligée, en 1328, en 1329, de faire des statuts pour réprimer les fraudes; elle ne garda qu'à ce prix sa juridiction exclusive, qui lui était contestée même

par le clergé ordinaire et par l'évêque. Sous Charles V, elle eut encore à se défendre contre les prétentions du prévôt qui voulait imposer à ses membres, comme aux autres habitants de la ville, le service du guet et de la garde, et contre celle des généraux de finance qui voulaient la forcer à payer les aides. Quel que fût le peu de succès de ces attaques, elles n'en ouvraient pas moins une série d'actes à la suite desquels les Universités devaient finir par rentrer dans le droit commun.

Le pouvoir royal, ainsi placé entre l'obligation d'augmenter les priviléges d'un corps dont il voulait obtenir l'appui, et le désir de paralyser l'effet de ces priviléges, trouva dans le grand schisme un événement favorable pour le succès de ses prétentions. Le grand schisme eut pour effet de briser les liens qui attachaient l'Université de Paris comme l'Église de France, au Saint-Siége : grâce à lui, elle fut affranchie de toute dépendance de ce côté, et le rôle important que jouèrent ses députés dans les conciles du quinzième siècle ne fit qu'augmenter sa puissance et sa liberté. Mais quand ces conciles se séparèrent, après une durée d'ailleurs fort courte, elle se retrouva en face du pouvoir temporel isolée et désarmée. En même temps elle commençait à perdre son caractère cosmopolite, et à devenir plus exclusivement française, parce que des Universités nouvelles, et toutes semblables, s'établissaient dans la plupart des pays étrangers; elle devenait même moins ecclésiastique, si l'on peut s'exprimer ainsi, car elle faisait tous les jours dans son sein une place plus large aux sciences autres que la théologie. On comprend alors comment la royauté, qui d'ailleurs sentait ses propres forces croître de jour en jour, cessa de respecter les priviléges et l'indépendance du gouvernement de l'Université de Paris.

Ce furent les Anglais, qui pendant qu'ils étaient maîtres du royaume, portèrent atteinte les premiers à cette indé-

pendance; ils violèrent à peu près toutes ses franchises, et pour l'affaiblir, ils créèrent à Caen, en 1431, une autre Université consacrée à l'étude du droit canon et du droit civil[1]; ce qui lui fit perdre un nombre d'étudiants considérable. Charles VII à son tour en fondait une à Poitiers, la même année, pour les provinces qui lui étaient restées fidèles, et c'était encore un démembrement.

En 1437, après l'expulsion des Anglais et la rentrée de Charles VII à Paris, l'Université eut quelque peine à faire reconnaître son double privilége pour la juridiction et pour l'impôt : le chancelier et les généraux des aides soutenaient ce privilége contraire à l'ordre public, et se plaignaient qu'on l'étendît tous les jours à un peuple entier de suppôts, d'écoliers, de libraires, etc.; car les libraires étaient considérés depuis l'an 1275 comme membres de la grande corporation. En 1440 et en 1441, l'Université protesta en vain contre les violations dont elle était victime. En 1445, elle cessa ses leçons, parce que des commissaires nommés pour un emprunt forcé avaient taxé plusieurs de ses suppôts. Mais après une lutte assez longue, engagée à ce sujet, elle succomba dans ses prétentions : on la soumit pour les causes civiles de ses membres à l'autorité judiciaire commune, c'est-à-dire au Parlement, et on lui retira son ancien privilége de n'avoir que le roi pour juge; privilége important, le roi ayant presque toujours délégué dans pareil cas l'exercice de sa juridiction supérieure au tribunal universitaire lui-même[2]. Elle conserva encore cependant une compétence privilégiée assez étendue, même au civil, et elle se donna le change à elle-même sur la perte de sa vieille indépendance, en prétendant que la cour du Parlement était *sa sœur* et non sa *maîtresse*.

[1] L'Université de Caen ne tarda pas à posséder toutes les Facultés.

[2] Quelquefois il le déléguait au prévôt de Paris.

Cette première défaite en amena aussitôt une seconde. Comme beaucoup d'abus s'étaient introduits dans la collation des grades et la nomination aux charges, la nation de France s'adressa en 1447 au Parlement, pour lui demander de procéder à une réforme intérieure de l'Université. Aussitôt le roi expédia au Parlement un ordre formel à ce sujet. L'Université protesta de toute sa force contre cet ordre, qu'elle regardait, de la part du roi, comme un abus d'autorité, et elle se fit reconnaître le droit de faire sa réforme elle-même. Mais le roi lui envoya un mémoire sur les changements qu'il exigeait, et après cinq années de contestations et de luttes, en 1452, la réforme fut entreprise, de l'autorité réunie du pape et du roi, par le cardinal d'Estouteville, légat en France. Vint ensuite la réforme des colléges universitaires que les rois ordonnèrent, en même temps que celles des maisons religieuses. Ils se fondaient alors pour donner de pareils ordres sur leurs droits de patronage, et ils se préparaient à invoquer bientôt leur droit de souveraineté. Charles VII fit ainsi commencer en 1459 par des commissaires royaux la réforme du collége de Navarre qui fut terminée sous Louis XI en 1464. Il n'est pas hors de propos de faire observer que ce collége reçut dès lors des externes, et devint une école publique, plus laïque, ce semble, que religieuse. L'intervention royale substituée à l'intervention du Saint-Siége tendit donc à altérer encore le caractère exclusif de l'Université primitive, et à la rendre de moins en moins ecclésiastique.

Depuis ce moment, la guerre que l'Université soutenait pour la conservation de ses priviléges, devint plus vive tous les jours. Elle donna même lieu à plusieurs scènes violentes[1], que le roi termina en interposant son autorité; mais les trêves ne duraient guère, et les conflits recom-

[1] Entr'autres en 1453.

mençaient aussitôt. L'Université eut presque continuellement le dessous; en 1460, Charles VII lui défendit d'excommunier les généraux et les officiers des aides. Il restreignit le privilége de scolarité par plusieurs ordonnances successives en 1459, 1460, 1461.

Sous Louis XI, en 1462, le pape, regardant la pragmatique comme abolie, fit revivre d'anciennes prétentions sur la collation des bénéfices et le gouvernement intérieur de l'Université. Celle-ci pria le roi de la défendre, et le procureur-général au Parlement de Paris fut chargé de rédiger les appels faits de la bulle au futur concile. L'Université se montra toujours très-gallicane, mais les rois se servirent du gallicanisme comme d'une arme bien plutôt destinée à servir leurs propres prétentions qu'à défendre son indépendance. La part qu'ils prirent à son administration intérieure fit de sensibles progrès. Louis XI, après lui avoir défendu ou plutôt fait défendre par le pape, en 1463, de se mêler désormais des affaires qui lui étaient étrangères, et surtout des affaires politiques, ou d'exercer son *veto* en fermant ses classes, voulut, en 1467, faire assister un commissaire royal à l'élection du recteur, « attendu, disait-il, qu'il n'était pas juste que l'on disposât de la fille sans que le père en fût instruit [1]. » En 1471, il exigea un serment de fidélité de tous les membres de l'Université de Paris, à peine d'exclusion. Peut-être n'était-ce là qu'un acte politique ayant pour but de chasser du domaine les sujets du duc de Bourgogne. Mais le fait qui atteste le mieux comment l'intervention royale s'était rendue maîtresse des moindres questions universitaires, c'est la part que prit Louis XI à la querelle des Réalistes et des Nominaux : c'est le fameux édit de proscription qu'il porta

[1] Cependant comme il avait soutenu que c'était un ancien usage et qu'il ne pouvait prouver historiquement sa prétention, il l'abandonna.

contre ces derniers en 1474 et qu'il révoqua lui-même en 1481.

Depuis lors, la plupart des questions soulevées à propos du gouvernement intérieur de l'Université et de sa discipline furent considérées comme de simples affaires de l'administration royale et envoyées à l'examen du Parlement.

Louis XI, Charles VIII, Louis XII restreignirent encore, tout en les confirmant, les priviléges relatifs à l'impôt et à la juridiction[1], déterminèrent le nombre et les titres des personnes qui pourraient en invoquer la jouissance, et coupèrent court aux procès nombreux qui s'élevaient à ce sujet entre les Universités et les cours des aides. Ils commencèrent à remplacer ces priviléges abusifs par de nouveaux priviléges vraiment libéraux, et contre lesquels nulle réclamation ne pouvait s'élever. Louis XI exempta du droit d'aubaine d'une manière générale les étudiants étrangers (1474.) Louis XII affranchit du paiement de tout impôt les transports de livres (1513). Sans rentrer encore entièrement dans le droit commun, l'Université vit donc ses lois particulières se modifier en ce qu'elles avaient de trop exclusif et de trop contraire aux règles générales.

Depuis cette époque l'histoire de ses rapports avec le pouvoir central a peu d'intérêt, et ne fait qu'attester le progrès de sa dépendance.

En 1523 François Ier, créant des charges vénales comme ressource financière, institue un tribunal de conservateur des priviléges royaux de l'Université de Paris. L'Université réclame de toute sa force le droit de choisir ses défenseurs, et obtient, au bout de trois ans, grâce à l'appui du Parlement et du Châtelet, qui ont joint leurs réclamations aux siennes, la suppression de ce tribunal (1526). Mais elle ne fut pas toujours aussi heureuse. François Ier rendit, en

[1] Ordonnances de 1488, 1493, 1498, 1499.

1452, une déclaration qui subsista, et d'après laquelle les candidats aux bénéfices nommés par le roi, en vertu d'un indult du pape Paul III (de 1538), durent être préférés aux gradués simples nommés par les Universités du royaume.

La réforme de l'Université de Paris, de son enseignement, de ses méthodes, fut entreprise plusieurs fois, en 1530, en 1557, par des commissions que l'on composait de députés des Facultés et des nations, de membres du Parlement, et de commissaires spéciaux à la nomination du roi et du cardinal-légat. Plusieurs arrêts du Parlement, entre autres ceux de 1575 et de 1577, et plusieurs ordonnances royales, comme celle de Blois de 1579, réglèrent sa police intérieure. Lorsque Henri IV désigna une commission pour la réformer, en 1595, on remarqua la non-intervention du légat dans le choix des commissaires. Le président de Thou crut devoir faire à cette occasion un discours où il s'efforça de prouver que le prince avait un pouvoir exclusif pour régler la police et la discipline de l'Église, dont les écoles faisaient partie. Les États de 1614 demandèrent encore la réforme de l'Université, comme une chose qui appartenait au roi; et l'on trouve des commissions royales nommées à cet effet jusqu'en 1664.

Ajoutons que ces réformes modifièrent par degrés l'enseignement universitaire. Au XVIe siècle, l'étude du grec, de l'hébreu, de la littérature et de la rhétorique ancienne, introduite à Paris, vint annoncer sa prochaine sécularisation. Ramus adressa à Charles IX un plan célèbre qui avait pour but de constituer l'enseignement d'une manière plus libérale et plus appropriée aux besoins du temps. On lui dut d'avoir réglé les formes du concours public pour l'admission aux chaires de l'Université de Paris, et d'y avoir fait entrer, en 1568, l'étude du droit civil; il est vrai que les Universités d'Angers, d'Orléans et de Poitiers, auxquelles cette dernière innovation portait ombrage, obtinrent, en

1572, un arrêt du Parlement qui renouvela l'ancienne défense faite à ce sujet par le pape Honorius III, et que l'enseignement du droit civil à Paris fût ajourné jusqu'au règne de Louis XIV.

Sous ce dernier règne on voulut enlever à l'Université de Paris jusqu'à l'indépendance de son administration financière. Il y eut en 1663 un projet d'arrêt pour forcer tous ceux de ses membres qui avaient des fonds à gérer, de rendre compte devant deux conseillers du Parlement, nommés à cet effet.

Ajoutons aussi qu'au xve siècle on avait fondé de nouvelles Universités, la plupart dans les pays réunis les derniers à la couronne. Ce furent celles de Valence, 1454; de Nantes, 1460 [1]; de Bourges, 1461 [2]; celles de Dôle, de Bordeaux, de Perpignan [3]. On en créa même encore une à Angoulême, en 1516, et une à Reims, en 1547. Elles eurent, avec la constitution de leurs devancières, un enseignement plus libéral : presque partout des chaires furent consacrées au droit civil, dont l'École de Bourges posséda, au xvie siècle, les plus célèbres interprètes.

[1] L'Université de Valence fut créée pour le Dauphiné par Louis XI, lorsqu'il était Dauphin ; celle de Nantes le fut pour la Bretagne par le duc François II.

[2] L'Université de Bourges fut créée malgré les protestations de celle de Paris dont le ressort se trouva diminué de plusieurs provinces.

[3] Louis XI, après l'acquisition de la Bourgogne, confirma les priviléges de l'Université de Dôle qui fut transférée à Besançon en 1480. Charles VII confirma ceux des Universités de Bordeaux et de Perpignan, en 1486 et en 1487. A Bordeaux, le maire, le sous-maire et le sénéchal de Guyenne, furent déclarés conservateurs de ces priviléges.

SECTION II. — *Etablissements scientifiques séculiers.*

§ 1. Collége de France. — § 2. Académies. — § 3. Enseignement supérieur. — § 4. Bibliothèques. — § 5. Appendice sur les lois de la presse et de la censure.

§ I. — Collége de France.

Le Collége Royal fut le premier établissement scientifique créé en dehors de l'Université. Il fut fondé en 1530 et reçut le titre de Collége Royal de France sous Louis XIII, lorsqu'on lui eut affecté des bâtiments spéciaux. François Ier y créa, pour les langues anciennes et vivantes et pour les sciences, douze chaires auxquelles ses successeurs en ajoutèrent sept autres successivement. L'enseignement y était gratuit, ouvert à tous, et placé en dehors des leçons régulières exigées pour les grades académiques. Le roi nommait et payait les professeurs. Ramus fit rendre, en 1566, une ordonnance royale par laquelle tout professeur, après la nomination faite par le roi, devait être examiné par ses collègues et recevoir d'eux l'institution.

Hors de là, le Collége de France s'administrait lui-même. Le grand-aumônier obtint d'y exercer plusieurs droits, de répartir, par exemple, les fonds destinés aux gratifications, etc...

Colbert, voyant qu'il ne jetait plus de son temps le même éclat qu'au XVIe siècle, chargea une commission de l'inspecter, de faire un rapport sur la forme des cours, sur le nombre des auditeurs, sur le personnel du corps enseignant, qu'il voulait connaître à fond, comme il cherchait à connaître celui de la magistrature. Les conclusions de ce rapport furent qu'il fallait augmenter les traitements des professeurs et les encouragements pour les élèves, mais surtout rendre au Collége de France la liberté de son gouvernement et ne laisser aux grands aumôniers que des droits honori-

fiques. Colbert prit donc à tâche de le soustraire aux influences de la Maison du Roi qui s'y établissaient par degrés, pour le placer sous l'autorité immédiate du roi seul, et il se servit de cette autorité royale, dont il était le dépositaire, pour y étendre et y fortifier l'enseignement.

§ II. — Académies.

Parmi les établissements scientifiques et littéraires qui se multiplièrent rapidement au XVII[e] siècle, il faut placer en première ligne les Académies. Richelieu institua l'Académie française en 1635, et quelques changements introduits plus tard dans ses statuts, ne la laissèrent pas moins subsister conforme à la pensée de son fondateur. Elle ne perdit guère que ses priviléges, contre l'octroi desquels le Parlement avait fait de vives représentations dans l'origine, parce qu'il craignait qu'elle n'eût sa juridiction propre comme l'Université, et qu'elle ne voulût former un corps indépendant. Ces craintes étaient vaines. Colbert soumit les académies à l'autorité et à la surveillance royale sans gêner leur liberté d'action. Louis XIV, il est vrai, craignit à son tour qu'elles ne devinssent trop indépendantes de lui-même. Il se réserva le droit de confirmer toutes les élections de membres nouveaux, et prouva dans plusieurs circonstances l'usage qu'il savait faire de ce droit.

Les principaux établissements créés par Colbert furent l'Académie des Inscriptions, qui, d'abord chargée de faire les devises en l'honneur du roi, prit bientôt pour but principal de ses études l'antiquité, mais qui attendit son réglement définitif jusqu'en 1701 ; l'Académie des Sciences, dont la constitution ébauchée en 1666 attendit jusqu'en 1699 pour être définitivement réglée; l'Observatoire élevé en 1671 ; le Jardin des Plantes, dont Sully avait conçu le plan[1],

[1] Sully voulait « qu'on lui fît un plan et devis d'un lieu propre

que Richelieu fit tracer en 1635, et dont l'administration fut organisée par un édit de 1671. Le gouvernement de Louis XIV prit l'initiative en tout ce qui regardait les sciences; il dirigea vers la Guyane, en 1672, le premier voyage d'exploration scientifique, et plus tard il en ordonna encore d'autres dont le plus célèbre fut celui de Tournefort dans le Levant. Il fit entreprendre les premiers grands travaux de géographie et d'hydrographie.

Les beaux-arts furent dotés d'institutions spéciales comme les sciences. Paris avait une école de peinture et de sculpture. Colbert établit à Rome, en 1667, une école semblable, succursale de la première; il fonda encore, en 1671, à Paris une école d'architecture, et en 1672 l'Académie royale de Musique, qui jetèrent toutes, dès leur naissance, un grand éclat. Plusieurs autres villes en France, Bordeaux, par exemple, eurent des écoles ou des académies de beaux-arts, établies aussi à cette époque.

Ces villes suivaient de loin l'exemple de Paris. Soissons eut une académie littéraire en 1674, et Nîmes en 1682. On peut citer encore celles d'Angers, 1685; de Villefranche en Beaujolais, 1695; de Caen, 1705; de Montpellier, 1706; de Bordeaux, 1712, etc.; elles reçurent toutes l'institution royale.

§ III. — Enseignement supérieur.

Ce fut après la création de ces principaux établissements que l'État crut devoir intervenir dans le réglement des hautes études. L'enseignement de la théologie était à peu près le seul qui fût constitué d'une manière complète;

pour y élever et entretenir toutes sortes de plantes, arbustes, herbes et autres simples, avec les hommes et choses nécessaires pour y faire toutes sortes d'épreuves et d'expériences de médecine et d'agriculture. » — Economies royales.

Louis XIV organisa celui du droit et celui de la médecine. Non-seulement il créa l'enseignement du droit civil français, en 1679, dans l'Université de Paris, mais il détermina le nombre des années d'étude, les formes des examens, et celles de la collation des grades. L'étude du droit devint le noviciat obligatoire d'une foule de carrières; la licence en droit civil fut exigée pour les charges d'avocats et de juges dans les tribunaux civils; la licence en droit canon pour celles d'officiaux dans les tribunaux ecclésiastiques.

L'étude de la médecine fut soumise, en 1707, à des règles positives, et son exercice à une discipline uniforme. Jusqu'alors elle n'avait guère été regardée que comme un métier, et comme telle, elle avait été régie par de simples ordonnances de police. L'étude et l'exercice de la chirurgie ne reçurent une organisation analogue qu'en 1768. Ces mesures rendirent légales et honorées des professions abandonnées jusqu'alors à la spéculation privée et au charlatanisme [1].

L'enseignement élémentaire était donné par l'Église. Il n'est pas inutile de remarquer qu'on prenait des mesures dès le XVI[e] siècle pour assurer sa propagation. L'ordonnance d'Orléans, de 1561, affecte une prébende dans chaque église à l'entretien d'un instituteur « qui sera tenu, moyennant ce, d'instruire les jeunes enfants de la ville, gratuitement et sans salaire (Art. 8.) [2]. »

[1] C'est ici le lieu d'ajouter que la maison de Saint-Cyr, fondée en 1686 par madame de Maintenon, fut pour l'éducation des femmes le premier établissement créé en dehors des maisons religieuses.

[2] La question de savoir s'il était bon de propager l'enseignement élémentaire partageait les esprits au XVII[e] siècle. Richelieu croyait cela fort mauvais. Voici les termes de son testament politique. « Ainsi qu'un corps qui aurait des yeux en toutes ses parties serait monstrueux, de même un Etat le serait-il si tous ses sujets étaient savants; on y verrait aussi peu d'obéissance que l'orgueil et la présomption y seraient ordinaires. » — « Le commerce des lettres bannirait absolument celui de la marchandise qui comble les Etats

§ IV. — Bibliothèques.

Les bibliothèques doivent être rangées aussi au nombre des grands établissements littéraires. Sans rechercher leur origine, sans remonter à saint Louis qui rassembla, le premier, dit-on, les livres de la Sainte-Chapelle, on peut attribuer la véritable fondation de la Bibliothèque royale à François Ier et à Louis XIII. François Ier créa la charge de *maître de la librairie du roi*, c'est-à-dire de bibliothécaire en chef; et, en 1536, il défendit d'envoyer hors de France aucun livre ou cahier imprimé sans en avoir remis un exemplaire entre les mains de ce maître de la librairie, qui était alors son aumônier ordinaire. Louis XIII, en 1617, rendit obligatoire le dépôt de deux exemplaires de tous les livres imprimés à la Bibliothèque Royale, qui devint bientôt la première de l'Europe. Le nombre de ces dépôts fut augmenté en 1704, et on les rendit obligatoires pour d'autres établissements encore.

Ce fut en 1615, sous le règne de Louis XIII, que le gouvernement fit commencer l'inventaire du trésor des Chartes. L'office de garde de ce trésor existait déjà au temps de Philippe-le-Bel[1]. Henri III l'avait réuni, en 1582, à celui de procureur général au Parlement de Paris. Deux noms célèbres dans l'érudition, ceux de Dupuy et de Godefroi, sont inscrits en tête de l'inventaire ordonné par Louis XIII. Le trésor des Chartes devait renfermer les papiers et les titres qui avaient été entre les mains des chanceliers, des gardes des sceaux et des secrétaires d'État; mais ces titres étaient très-difficiles à réunir, et il en manquait un grand nombre. Le chancelier de Marillac offrit à Matthieu Molé,

de richesses; il ruinerait l'agriculture, vraie mère nourrice des peuples. »

[1] En 1307. — Mémoire de M. Dessales à l'Académie des Inscriptions, 1844.

alors procureur général, des pleins pouvoir pour les poursuivre. Les mesures qui furent prises n'eurent pas tout l'effet désiré[1]. Cependant pour que le trésor fût plus riche à l'avenir, on obligea le Parlement à y déposer un double de ses registres, et les secrétaires du roi un double de toutes leurs expéditions. Telle fut l'origine de la collection des archives, collection encore dans *sa naissance*, pour emprunter l'expression de Marillac. L'hôtel des Chartes de la couronne, destiné spécialement à renfermer ce dépôt, fut construit en 1658.

§ V. — Appendice sur les lois de presse et la censure.

Après avoir montré comment le gouvernement royal s'empara de la direction des Universités, et créa hors de leur sein de nombreux établissements scientifiques, il reste à dire un mot des lois de presse. La presse est née au sein des Universités; les libraires étaient affiliés au corps et jouissaient de ses priviléges. Ce n'étaient d'abord que de simples copistes, mais l'invention de l'imprimerie donna plus d'importance à leurs fonctions sans les régulariser encore. L'Université de Paris obtint en 1485 la jouissance de ses priviléges pour vingt-quatre libraires, et la leur fit confirmer en 1513.

Personne ne songeait alors à la liberté de la pensée; la censure, antérieure à l'imprimerie, régnait en souveraine. Dans l'origine les livres étaient jugés et condamnés par le

[1] On voit, d'après les lettres de Marillac, que le roi avait ordonné de tenir un registre de toutes les affaires courantes de l'étranger ou de l'intérieur; qu'un registre semblable existait déjà pour les comptes du domaine, ceux des dettes publiques « et autres articles dont l'ignorance cause des désordres et pertes. » Le procureur général répond par une énumération des titres et actes qu'il a ordonné de déposer au trésor. Il accepte la commission de faire mettre les scellés sur les papiers des ministres et saisir les coffres de leurs secrétaires. — Bibl. roy. Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 6. — Lettres de MM. Molé et de Marillac.

pouvoir ecclésiastique. Ce droit d'examen passa ensuite aux mains des Universités, puis dans celles des Parlements par qui des condamnations furent prononcées en 1406, en 1413, en 1512 [1]. En 1527 le Parlement de Paris décida que les livres de théologie seraient examinés par la Faculté en présence de trois de ses conseillers; et en 1536 il soumit également les livres de médecine à l'examen de trois docteurs. L'ordonnance de la même année d'après laquelle tout ouvrage nouveau devait être envoyé au maître de la librairie, reconnut à cet agent un droit d'examen. Enfin la censure préalable pour tous les livres fut établie en mars 1538, et l'autorisation royale rendue nécessaire pour l'impression en 1563. Le pouvoir royal réussit donc à s'emparer de la direction de la presse, comme il s'était emparé déjà de celle de l'enseignement.

La corporation des imprimeurs fut soumise à une police rigoureuse et tenue d'observer ses lois [2].

Sous Louis XIII, le gouvernement fut encore plus sévère, et pour rendre plus réelle la responsabilité des imprimeurs, on les força de signer toutes leurs éditions. Les censeurs reçurent l'ordre en 1624 de ne jamais laisser imprimer de mémoire, quel qu'il fût, sur les affaires de l'État. C'est à peine si le gouvernement fit usage de la presse pour lui-même. Plus les moyens de publicité devenaient faciles, plus il cherchait le secret, et la Bastille lui servait à le garder.

Ce fut cependant sous ce règne que l'imprimerie royale eut sa charte constitutive dans une ordonnance rendue sur les priviléges des Imprimeurs du roi en 1620 [3].

[1] En 1512, le Parlement de Paris commit à l'Université l'examen d'un livre dénoncé par le concile de Pise.

[2] La police de l'imprimerie fut réglée par plusieurs ordonnances, et entre autres par l'édit de Gaillon de 1571.

[3] Dès l'an 1516, un privilége de trois ans avait été accordé à un libraire de Paris, pour l'impression des Coutumes de France.

Sous Louis XIV le régime de la presse ne fut pas plus libéral. On avait éludé les lois de censure par des permissions d'imprimer accordées aux libraires d'une manière générale; ces permissions furent toutes révoquées en 1674, et l'autorisation expresse recommença à être exigée pour chaque ouvrage. L'ordonnance de 1686 sur la librairie régla la police intérieure de la corporation des libraires, et imposa aux syndics l'obligation d'adresser des rapports périodiques au lieutenant de police. Les livres étrangers furent soumis à un examen spécial avant d'entrer en France. La censure prenait une importance nouvelle proportionnée au développement et à la puissance croissante de la presse elle-même.

CHAPITRE VI.

DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE.

L'administration municipale a existé en France avant la centralisation monarchique. Elle a eu des origines diverses et des formes plus diverses que ses origines. Elle s'est développée partout isolément sous l'empire de principes locaux, et pour que des principes généraux y aient prévalu, il a fallu que le pouvoir royal s'en emparât, et se la subordonnât à lui-même. L'action lente, efficace de ce pouvoir devait seule réussir à y établir la régularité et l'unité.

Si multiple, si varié que fût son développement au moyen âge, l'administration municipale avait cependant partout un caractère commun. Partout elle consacrait des droits, et elle assurait à ces droits des garanties. Partout elle établissait la liberté civile et la liberté politique. Quand elle perdit

son indépendanee, elle perdit aussi ce caractère; mais la liberté civile et la liberté politique ne périrent point pour cela; elles ne firent que changer de théâtre, et préparèrent en silence le jour de leur avénement définitif dans le gouvernement genéral du pays.

L'histoire de l'administration municipale se divise naturellement en deux périodes; l'une pendant laquelle les actes législatifs qui la concernent sont tous ou à très-peu d'exceptions près des actes locaux. Elle s'étend jusqu'à la fin du quinzième siècle. La seconde commence au seizième avec le règne de François Ier et présente pour caractère la rareté des chartes de priviléges remplacées par des ordonnances générales.

SECTION IV. — *De l'Administration municipale sous le régime des Chartes de priviléges.*

§ 1.—Distinction de trois classes originaires de villes au XIIe siècle : municipalités d'origine romaine; villes prévôtales; villes de commune. — § 2. Analyse des actes royaux d'administration municipale sous Philippe-Auguste et ses premiers successeurs. — § 3. Résultats obtenus aux XIVe et XVe siècles. Uniformité et subordination de cette administration. — § 4. Examen des priviléges des villes. Leurs caractères généraux. — § 5. Constitution des corps auxquels appartenait l'administration municipale. Influence que les rois réussirent à y exercer. — § 6. Comment et dans quelles limites ces corps exerçaient leurs pouvoirs. Intervention progressive de l'autorité royale dans leurs actes.

§ I. — Distinction de trois classes originaires de villes : Municipalités d'origine romaine; villes prévôtales; villes de commune.

Le manque d'uniformité dans le gouvernement des villes au XIIe siècle, et la variété extrême qu'on y rencontre, offrent un sérieux obstacle quand on veut les classer, les grouper entre elles. Toute classification ne peut être qu'arbitraire et très-générale; cependant comme il est nécessaire d'en admettre une, nous adopterons la plus simple et celle

qui nous semble s'accorder le mieux avec les faits, celle qu'a introduite M. Guizot.

On peut distinguer avec M. Guizot trois classes de villes : La première comprend les anciennes municipalités d'origine romaine, qui avaient traversé le moyen âge en gardant leur constitution originaire avec plus ou moins de fidélité, suivant les circonstances. Plusieurs grandes villes du Midi avaient continué de former ainsi des États distincts, comme sous la domination de Rome; on doit croire qu'elles étaient pour la plupart entrées dans la hiérarchie féodale, à titre de vassales ou de suzeraines, et qu'elles y occupaient un rang plus ou moins élevé. Quelquefois même l'ancien gouvernement municipal d'une ville survécut à son indépendance et subsista, bien qu'elle fût tombée au pouvoir d'un seigneur.

Cependant il faut reconnaître que le principe fondamental sur lequel reposait la curie, c'est-à-dire la délégation du pouvoir à l'aristocratie des grands propriétaires, disparut généralement. L'échevinage dans les villes du moyen âge fut presque toujours le résultat d'une élection assez démocratique. Suivant l'ingénieuse remarque de M. Troplong, cette différence aurait été le résultat naturel des révolutions qui déplacèrent l'aristocratie. Les constitutions municipales durent devenir plus démocratiques lorsque les grandes familles quittèrent le séjour des villes qu'elles avaient habitées pendant la domination romaine, pour celui des campagnes qu'elles ne quittèrent pas durant toute l'époque féodale.

La seconde classe renferme les villes prévôtales, c'est-à-dire celles qui étaient gouvernées par le prévôt d'un seigneur, quel que fût d'ailleurs le caractère, ecclésiastique ou laïque, de ce seigneur ou son rang dans l'échelle féodale, depuis les simples comtes jusqu'au roi lui-même. Les villes de ce genre étaient les plus nombreuses : plusieurs étaient romaines d'origine, mais le pouvoir y avait été enlevé aux

curiales pour passer entre les mains de l'évêque (l'ancien défenseur) ou du comte qui représentait le roi. Telles étaient Paris, Orléans, devenues villes prévôtales du domaine.

Les villes prévôtales furent non-seulement les plus nombreuses, mais aussi celles dont le développement s'accomplit de la manière la plus régulière, surtout lorsqu'elles jouissaient du patronage immédiat des rois. Au sortir d'une société livrée comme la société féodale à tous les hasards de la force, le premier besoin des populations était d'assurer contre toute violence la paix publique, la propriété, le maintien des droits civils. Les chartes de priviléges répondirent à ce premier besoin. Les articles qu'elles contiennent peuvent se ranger en deux catégories. Les uns sont la rédaction, la publication des Coutumes, c'est-à-dire des usages de droit civil qu'il était nécessaire de fixer par écrit pour leur donner une garantie sérieuse, pour régler la jurisprudence des prévôts, et faire cesser les contraintes que les seigneurs exerçaient surtout relativement aux mariages ou aux dispositions de biens. Les autres articles avaient plus spécialement pour objet l'administration; ils déterminaient les droits du seigneur sur ses sujets et les obligations de ces derniers à son égard. Les priviléges variaient de ville à ville, plus importants et plus nombreux quand les villes étaient elles-mêmes plus considérables, mais renfermant partout de semblables garanties contre l'arbitraire seigneurial. Les villes prévôtales portent souvent le nom de villes privilégiées et de villes franches.

Enfin les communes proprement dites viennent au troisième rang. Ce qui caractérise la commune, c'est qu'elle est née de l'insurrection : elle s'est attribué le droit de se gouverner elle-même, et ensuite elle a fait reconnaître ce droit avec plus ou moins d'efficacité par les anciens seigneurs. Son fondement, c'est la ghilde, c'est-à-dire l'assurance par serment que les habitants se font entre eux de

maintenir leurs libertés[1]. La commune vit perpétuellement en état de guerre; elle ne peut se passer d'un beffroi et d'une cloche d'alarme.

La plupart des villes qui s'insurgèrent et devinrent des communes étaient celles qui, dépendant immédiatement d'un seigneur voisin, ou de leur évêque, ou du chapitre de leur église cathédrale, et quelquefois de ces trois puissances réunies, n'avaient point de priviléges ou voyaient leurs priviléges continuellement violés. Soumises au même arbitraire que les campagnes, elles le souffraient moins patiemment. L'influence de quelques habitants plus riches, de marchands dont les affaires s'étendaient dans les villes voisines, de ceux enfin que l'on appelait alors les changeurs, détermina les révoltes qui firent de Laon, de Beauvais, de Noyon, autant de communes dont l'histoire est devenue célèbre. L'habitude des confréries et celle des anciennes corporations ou ghildes germaniques achevèrent la révolution communale.

Guibert de Nogent, contemporain de cette révolution, en a exposé brièvement les effets dans ces lignes si souvent citées : « Commune est un mot nouveau et détestable, et voici ce qu'on entend par ce mot : Les gens taillables ne paient plus qu'une fois l'an à leur seigneur la rente qu'ils lui doivent. S'ils commettent quelque délit, ils en sont quittes pour une amende légalement fixée, et quant aux levées d'argent qu'on a coutume d'infliger aux serfs, ils en sont entièrement exempts. » La révolution communale ne fut donc rien moins que la proscription complète de l'arbitraire en matière administrative.

Les chartes de communes renfermèrent aussi comme

[1] « Jurabunt quod inter firmitates villæ et extrà in burgis alter alteri rectè secundùm suam opinionem auxiliabuntur, et quod ipsi nullatenus patiantur quod aliquis alicui de communiâ aliquid auferat, vel eum talliet, vel de rebus ejus capiat. » — Charte de Soissons, art. 1er.

celles des villes de priviléges quelques principes de droit civil; elles reconnurent à ceux pour lesquels elles étaient faites la faculté de se marier, de tester librement. Elles supprimèrent les mainmortes [1] et d'autres usages onéreux. Elles soumirent à une règle positive l'exercice des droits que gardaient les seigneurs. Enfin, et ceci leur est particulier, elles constituèrent le gouvernement intérieur des villes : elles le composèrent ordinairement d'un maire et d'un conseil électif de jurés, auxquels elles attribuèrent des fonctions judiciaires et administratives tout à la fois. Le maire jugea spécialement tous les délits commis contre la charte de la commune [2]. Le maire et les jurés devinrent aussi les chefs de la milice bourgeoise, la guerre étant l'élément vital de ces petites républiques isolées.

Telles furent les villes de commune, au sein desquelles on a cru voir naître le principe du gouvernement du pays par le tiers-état, le principe démocratique de la société française, idée vraie en ce sens que toutes les questions de constitution ont été agitées alors sur ces étroits théâtres, pour des intérêts locaux et secondaires. Mais au fond, ces petites sociétés, nées du désordre par lequel elles espéraient échapper à un autre désordre, furent moins libérales qu'on ne l'a cru [3]. Elles ne surent assurer à leurs membres pour les droits qu'elles reconnaissaient des garanties aussi efficaces que celles que les villes de priviléges assurèrent à leurs habitants. On peut

[1] Charte de Laon, art. 12.

[2] Quelques villes avaient une juridiction sans avoir pour cela de chartes de commune. Bréquigny cite l'exemple de Paris, celui de Lyon, celui de Reims dont la juridiction était antérieure à la charte communale qu'elle reçut de Louis VII.

[3] Par exemple, l'égalité entre les bourgeois est loin d'être une règle constante dans les villes de commune. La charte de Laon de 1127 distingue deux classes de bourgeois, et ne reconnaît à chacune de ces classes que des droits différents.

s'en convaincre par les histoires de Laon et de Beauvais. L'établissement d'une commune dans une ville ne faisait guère d'ailleurs qu'y créer une juridiction nouvelle à côté des juridictions déjà existantes de l'évêque, du chapitre, des seigneurs ou même du roi, et y multiplier par conséquent les conflits et les guerres privées.

Mais la révolution communale eut un autre résultat, remarquable surtout au point de vue de cet ouvrage. Elle appela l'intervention royale, là où cette intervention n'avait pu encore s'exercer. Les communes qui triomphaient d'un suzerain immédiat furent presque toujours dans l'obligation de recourir au seigneur plus élevé pour faire confirmer leurs chartes, et c'est ainsi que dans le domaine royal Louis le Gros et Louis le Jeune en confirmèrent un certain nombre, la plupart à prix d'argent. Les rois ne se contentèrent pas de confirmer les chartes ; ils s'attribuèrent le droit de les reviser, tantôt en restreignant, tantôt même en augmentant les priviléges des bourgeois. On a remarqué au reste que dans l'origine les rois n'avaient exercé leur intervention qu'au sujet des communes de leur domaine, nées d'une révolte contre un seigneur ecclésiastique ; qu'en retour ces communes leur avaient payé pour la plupart une rente annuelle [1], et qu'elles s'étaient soumises à diverses obligations. par exemple à celle d'héberger la cour lors de son passage.

§ II. — Analyse des actes royaux d'administration municipale sous Philippe-Auguste et ses premiers successeurs.

Une simple analyse des actes des rois suffira pour faire apprécier le progrès de leur intervention dans l'administration municipale.

On a de Philippe-Auguste près de quatre-vingts pièces sur cette administration.

[1] Sens payait soixante livres parisis , et Vézelai en payait cent.

Les unes sont relatives aux villes privilégiées. Tantôt ce sont des concessions ou des confirmations de priviléges ; on voit même le roi confirmer en 1180 la charte accordée à Tonnerre par le comte de Nevers, et en 1183 celle de Dijon, accordée par le duc de Bourgogne, c'est-à-dire que l'action royale franchit déjà les limites du domaine; en 1188, on le voit intervenir également comme garant d'une convention passée entre le comte de Nevers et ses sujets. Tantôt c'est la reconnaissance de coutumes, de droit civil pour la plupart, ou leur extension d'une ville à d'autres villes. Ainsi la coutume de Lorris se répandit dans tout le Gâtinais, dans une partie de l'Ile de France, et même au delà, puisque le bourg de Saint-André près de Mâcon en reçut la jouissance, à prix d'argent il est vrai. Philippe-Auguste, qui d'ailleurs prenait le bourg sous sa sauvegarde, y mit pour condition qu'une moitié des revenus de l'Église lui serait attribuée (1188).

Les autres pièces se rapportent aux villes de commune et offrent des caractères semblables : ce sont des confirmations de chartes communales comme celles de Corbie, 1180; de Noyon, 1181; de Beauvais, 1182; de Laon et de Saint-Ricquier, 1189, etc. Ces confirmations répétées, achetées à prix d'argent, constituaient pour les communes un tribut à peu près périodique, analogue à celui que payaient les fiefs à chaque mutation de suzerain. D'ailleurs, elles n'avaient pas lieu simplement; il arrivait souvent que le roi réformât des abus, changeât des articles importants, sur la demande même des villes [1]. Ce sont aussi des concessions de chartes communales accordées à des villes nouvelles, telles que Compiègne, 1186, ou Senlis, 1201. On prenait d'ordinaire une charte toute faite. Ainsi celle de Laon fut accordée à plusieurs villes du Nord, à Pontoise, 1188; à Sens, 1189, à Amiens, 1190.

[1] Par exemple, à Beauvais et à Laon.

Toutes ces chartes, qu'elles appartiennent aux villes prévôtales ou aux villes de commune, ont donc cela de remarquable qu'elles nous montrent les municipalités se reconstituant, le tiers-état relevant la tête, stipulant ou recevant ses premières garanties civiles ou politiques, et l'ordre se rétablissant sous le patronage royal. Mais il fut avéré bientôt que le régime des communes jurées n'atteignait pas complétement ce but, que leur indépendance n'était que de l'isolement, et qu'elles ne pouvaient assurer aux classes bourgeoises les conditions essentielles de leur développement, la paix publique par exemple. Toutes ces villes accordèrent donc au roi de bonne heure une assez grande part dans leur gouvernement, et travaillèrent à se rapprocher de la constitution des villes privilégiées. Le système communal ne fut guère qu'un système de transition, et dès le règne de Philippe-Auguste on trouve des villes qui l'abandonnèrent. Etampes avait une commune qu'elle perdit en 1199; elle redevint sujette aux tailles et aux corvées, mais obtint la jouissance de priviléges nombreux qui la maintinrent à l'abri de toute vexation arbitraire [1].

Sous Louis VIII, Louis IX, les actes royaux d'administration municipale sont les mêmes : ils s'étendent seulement avec le domaine; des villes du midi, comme Saint-Antonin en Rouergue, en 1226, font confirmer leurs communes par le roi, ou, comme Beaucaire et Nîmes, en 1254, lui demandent des priviléges et des redressements d'abus.

Saint Louis fit en 1256 sur les communes de France et de Normandie les deux premières ordonnances générales.

[1] Partout, dans le domaine et dans les grands fiefs, les villes qui jouissaient de droits régaliens les perdirent : ces droits furent rachetés par le roi et les seigneurs. Ex. : Saint-Omer battait monnaie. Elle abandonna ce droit dans une convention passée en 1229 avec le comte d'Artois, qui renonça, en échange, à la levée d'une ancienne taxe, appelée *Teloneum*.

Tous les maires, au moins dans l'Ile de France, durent être nommés par le roi le même jour et pour une année. En Normandie, le roi choisissait sur une liste de trois prud'hommes que chaque ville lui présentait. Chaque année aussi, aux octaves de la Saint-Martin, le nouveau et l'ancien maire durent se rendre à Paris avec quatre prud'hommes parmi lesquels seraient les deux derniers administrateurs des revenus de la ville, pour rendre compte au roi et à ses agents. Le roi surveilla donc la gestion des biens des communes. Il leur défendit de prêter ou d'emprunter sans son autorisation ; il fixa lui-même le chiffre des remises et des frais de régie : il interdit aux maires de venir à sa cour chacun avec plus de deux bourgeois, de peur que le budget municipal ne fût grevé d'un trop grand nombre de voyages. Plusieurs de ces dispositions sont d'anciennes lois romaines remises en vigueur.

Sous Philippe le Hardi, sous Philippe le Bel et ses trois fils, mêmes concessions, mêmes confirmations de chartes et de priviléges, avec cette seule différence que la part faite aux officiers royaux dans l'administration des villes s'accroît tous les jours. Philippe le Hardi régla en 1278 que la police deRouen serait faite concurremment par les officiers de la ville et les siens, mais il limita la compétence du maire, et ne voulut pas qu'elle s'étendît aux causes de mort, de mehaing (blessures) ou de gages de bataille. Philippe le Bel ordonna en 1303 que les sentences rendues à Toulouse par les consuls seraient exécutées par les baillis et les autres officiers royaux, comme celles des tribunaux ecclésiastiques. Ainsi les juges des villes furent subordonnés à ceux du roi, comme les comptables municipaux l'étaient à la Chambre supérieure des Comptes. En 1317, Philippe le Long enleva aux villes la direction de leurs milices communales, et ordonna qu'elle serait confiée à un « capitaine bon et suffisant, qui auxdites villes et aux peuples d'icelles ferait

serment d'eux, leurs villes, leurs pays et le peuple d'iceux, maintenir et garder loyalement, bien et suffisamment, à son pouvoir. » Les armes des bourgeois devaient être disposées en lieux sûrs et convenables pour être ensuite distribuées par le capitaine. Chaque bailliage devait avoir à son tour, aux frais du roi, un capitaine général, supérieur à ceux des villes.

Voilà donc les communes placées vis-à-vis du roi dans une dépendance plus ou moins semblable à celle des villes prévôtales. Un autre fait non moins remarquable, c'est que les rois n'attendirent pas toujours la réunion des grands fiefs au domaine de la couronne pour s'emparer d'une manière plus ou moins complète de l'administration de villes placées dans ces grands fiefs, et pour la faire exercer en leur nom. Souvent les seigneurs consentaient à les associer au partage de leurs droits, à la suite de circonstances diverses. Les traités de pariages conclus ainsi furent très-fréquents[1]; le plus ancien est peut-être celui par lequel Louis VII, en 1165, partagea la seigneurie et la justice de Saint-Pierre-le-Moutier avec le prieur et les religieux de cette ville. Il est probable que les seigneurs stipulaient en retour certains avantages. Quelquefois le roi faisait de son côté un apport dans la communauté, afin de terminer un litige[2]. Comme exemple de ces stipulations, on peut citer le traité de 1307, par lequel l'évêque du Puy-en-Velai associe Philippe le Bel dans le domaine de la ville, et partage avec lui le territoire

[1] Voir le *Rec. des Ord.*, t. XI. — Autres exemples. Traité de pariage conclu entre Philippe-Auguste avec le prieur de Notre-Dame-des-Charniers pour le lieu appelé Dimon. « Nos associaverunt in » omnibus juribus suis quæ erant apud Dimon, excepto situ domûs » suæ, ecclesiâ et decimâ. » — En 1195, traité semblable avec l'abbé de Cuissy au diocèse de Laon pour le territoire de Dizy. — Traités de Philippe le Bel avec les évêques de Mende et de Viviers en 1307, etc.

[2] Voir le traité de 1290 qui partage la souveraineté de trois villages entre Philippe le Bel et l'abbaye de Saint-André d'Avignon.

et la justice ; la nomination des officiers leur appartient en commun ou à tour de rôle ; le seing de l'évêque et celui du roi sont gravés sur un même sceau, etc.

La royauté intervenait ou prétendait devoir intervenir dans toutes les concessions de communes qui se faisaient en France. Dejà Beaumanoir en 1284 lui reconnaissait ce droit d'une manière absolue, et le Parlement jugea par un arrêt rendu en 1318 qu'une ville ne pouvait avoir de commune sans lettres du roi [1].

§ III. — Résultats obtenus aux XIV[e] et XV[e] siècles. Uniformité et subordination de l'administration municipale.

Le XIV siècle offre encore une énorme quantité de reconnaissances et de confirmations de priviléges. L'examen de ces documents peut conduire à cette double conclusion :

1° Que les municipalités romaines et les communes jurées perdirent toute indépendance, et finirent par se confondre à peu près avec les villes privilégiées ;

2° Que le pouvoir royal exerça plus directement son intervention dans chacune des branches de l'administration municipale.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la révolution opérée dans les municipalités d'origine romaine. A la fin du XIII[e] siècle, elles dépendaient déjà toutes de quelques seigneurs. Marseille elle-même dépendit depuis 1262 du comte de Provence. La même révolution acheva de s'opérer au XIV[e] siècle dans les communes jurées. Soissons, l'une des plus célèbres, reçut un prévôt royal en 1325, et en 1335 on régla quelle serait l'autorité du bailli de Vermandais sur ce prévot, quel droit il aurait, par exemple, pour faire dans la ville des ordonnances d'administration municipale. Laon reçut aussi en 1332 un prévôt royal, qui eut dans ses murs les trois justices, haute, moyenne et basse, nomma les

[1] Préfaces de Bréquigny dans le *Rec. des Ord.*

maîtres de tous les métiers, désigna les six percepteurs et administrateurs des revenus municipaux ; la ville conserva cependant ses coutumes et ses garanties. La commune de Laon avait péri par le désordre même; d'autres causes amenèrent ailleurs de semblables résultats. Certaines villes ne purent résister à des voisins trop puissants et tombèrent sous leur dépendance plus ou moins complète, comme Limoges en 1275. Quelquefois le roi supprima les communes de sa propre autorité, à cause des abus de leur administration intérieure, parce que la justice y était mal rendue, comme à Douai (date incertaine, XIVe siècle); ou parce que la constitution communale imposait aux habitants un surcroît de dépenses ruineuses, comme à Neuville-le-Roi en Beauvaisis (1370). A Roye (1374), la suppression eut lieu pour ce dernier motif sur la demande des habitants. Bréquigny fait observer que les habitants d'une ville ne pouvaient pas alors renoncer à leur commune sans une ordonnance royale.

On ne trouve plus sous les règnes des Valois que quatre villes dont les chartes communales soient confirmées, Aigues-Mortes et Abbeville (1350), Saint-Ricquier (1365), Bure en Bourgogne (1372); et trois où la commune, autrefois supprimée, soit rétablie. Ce sont Tournai (1340); Douai (1368), et Péronne (1369). Mais ici le mot de commune n'a plus sa signification primitive. Le nom est resté et la chose est profondément changée. La commune du XIVe siècle jouit d'une administration municipale particulière, et cependant demeure dépendante des agents royaux. C'est ce que prouve l'exemple de Tournai [1]. La concession d'une commune

[1] La commune jurée y fut établie en 1340 pour récompenser la ville de la défense qu'elle avait faite contre les Anglais. En 1367, elle fut supprimée parce que les habitants ne pouvaient *avoir accord ni demeurer en bonne paix*. En 1371 la ville reprend le nom de commune. Elle recevait pourtant du roi, à cette époque, une constitution nouvelle, où le pouvoir était partagé entre ses propres agents et les officiers royaux.

faite aux habitants de Clermont en Bassigny par leur seigneur, et confirmée par Charles V en 1378, n'a plus également rien d'analogue avec les concessions des communes jurées du XII[e] siècle : on n'y doit voir qu'une ville privilégiée, qui stipule des garanties pour l'indépendance de son administration municipale. L'ancienne charte de Rouen, octroyée en 1374 à Angoulême, présente encore le même caractère.

Le nom de commune change donc de signification, et en même temps il devient plus rare dans les actes. On ne trouve guère plus que des villes franches ou privilégiées, et la jouissance des franchises de ces villes est désignée par le mot plus étendu, plus général de *bourgeoisie*[1]. Ce qui constitue une ville de bourgeoisie, d'après les priviléges de Figeac (1318), c'est la possession d'une maison commune, d'un trésor, d'un sceau authentique, d'un registre et d'un étendard. Ainsi, tandis que les communes jurées en perdant leur indépendance se rapprochaient des villes de privilége, les villes de privilége se rapprochaient à leur tour des communes jurées, et les bourgeois y entraient presque partout en partage de l'administration avec les officiers royaux. L'organisation des villes acquit par là une certaine unifor-

[1] Voir le Mémoire de Bréquigny sur les bourgeoisies dans les préfaces du *Rec. des Ord.* Il résulte de ses observations que la constitution des bourgeoisies au XIV[e] siècle était plus libérale que celle des communes jurées dans les deux siècles précédents. En général, les chartes des communes jurées s'appliquaient au tiers-état seul ; elles excluaient les évêques et les nobles, et ne leur reconnaissaient guère que le droit d'habiter dans l'enceinte de ces communes Dans les bourgeoisies, au contraire, on admettait les nobles ; ils ne se distinguaient des autres habitants que par quelques priviléges relatifs aux contributions municipales. Les ecclésiastiques étaient admis ou exclus suivant les coutumes. Il en était de même des bâtards et des lépreux ; il n'y avait d'exclusion absolue que pour les serfs et les criminels bannis par jugement.

mité : la grande insurrection du XIIe siècle aboutit alors à l'établissement d'une liberté réglée, compatible avec la centralisation et avec l'action du pouvoir.

J'ai expliqué ailleurs (V. au chapitre de *la Noblesse*) comment le système des bourgeoisies fut favorable au pouvoir royal, comment il augmenta le nombre des sujets des rois, et diminua celui des sujets des seigneurs. Toutes les ordonnances rendues depuis Philippe le Bel sur les bourgeoisies prirent pour point de départ la règle que Beaumanoir avait établie pour les communes : la connaissance de tout ce qui les intéressait fut exclusivement et nécessairement attribuée aux rois. Charles V, écrivant des instructions pour la garantie de ses droits de souveraineté dans les domaines cédés à Charles de Navarre, l'exprime d'une manière brève et formelle : « Au roi seul, et pour le tout, appartient le droit des bourgeoisies. »

L'erreur si longtemps accréditée, qui attribuait à la royauté l'initiative de la révolution communale, peut s'expliquer par le fait de son intervention progressive dans le gouvernement des villes, et par la raison politique qui lui fit chercher instinctivement l'alliance du tiers-état contre la noblesse et le clergé.

C'est encore par une erreur du même genre qu'on a fait honneur aux rois de l'affranchissement des serfs. Presque toutes les concessions de priviléges et les chartes de communes commencent par un affranchissement ou par quelque chose de semblable, comme une remise de la mainmorte et d'autres droits. C'étaient là les premières conquêtes auxquelles les classes inférieures de la population devaient songer. Il n'en est pas moins vrai que les rois confirmèrent bientôt les affranchissements ordonnés par les seigneurs particuliers, et qu'ils finirent par prendre eux-mêmes à cet égard l'initiative. En 1296, Philippe le Bel abolit dans le

Languedoc la servitude de corps, qu'il remplaça par le paiement d'un cens annuel [1], et en 1315 Louis le Hutin rendit la fameuse ordonnance par laquelle tout le monde en France devait être franc. Que cette dernière ordonnance ait été faite surtout dans une pensée fiscale, qu'elle n'ait pas eu toute l'efficacité voulue, qu'elle n'ait pas aboli la servitude dont il resta longtemps encore des traces nombreuses, elle n'en fut pas moins d'un exemple salutaire et fécond. Ce fut l'avénement au pouvoir d'une doctrine devenue générale et qui réclamait une application définitive [2].

Le XVe siècle amena peu de changement dans la situation des villes, et les actes des rois de cette époque, relatifs à l'administration municipale, sont plus nombreux qu'ils n'offrent d'intérêt. Charles VI étendit la sauvegarde royale à beaucoup de villes nouvelles, et entre autres à celles du Dauphiné dont il confirma les priviléges à prix d'argent. Charles VII et Louis XI, après l'expulsion des Anglais et la reconstitution du royaume, rendirent aux villes qui se soumettaient leurs anciennes chartes ou leur en donnèrent de nouvelles, en ayant soin toutefois de les placer dans une dépendance plus grande de la royauté [3]. Louis XI refit ainsi,

[1] *Rec. des anc. lois franç.* d'Isambert.

[2] M. Pastoret observe que la plupart des chartes du XIVe siècle commencent par un affranchissement, et considèrent cet affranchissement comme un devoir religieux. — Quoique les serfs ne pussent entrer dans les bourgeoisies comme les hommes libres, par un simple aveu et l'habitation pendant un an et un jour, certaines villes leur étaient ouvertes et leur servaient d'asiles. Telle était Monchauvette en Beauce, dont les priviléges, octroyés par Louis le Jeune, furent confirmés en 1394, par Charles VI. Art. 1er. « Quicumque ad » prædictum castrum in eo mansurus venerit, exceptis hominibus » regis aut comitis (du comte d'Evreux), liber permanebit, nec » quicquam in eum quilibet dominus de cætero reclamare poterit.»

[3] *Rec. des Ord.* Voir surtout aux années 1450 et 1451. — En général on retrancha les priviléges qui paraissaient, sinon exorbitants du droit commun, du moins peu compatibles avec la centralisation monarchique. Après l'acquisition du Roussillon, en 1462, Louis

principalement dans la Guienne, beaucoup de chartes détruites pendant la guerre contre les Anglais; il rétablit des priviléges dont les titres étaient perdus, et accorda même souvent des concessions très-contraires à l'esprit qui avait dirigé la politique de ses prédécesseurs; il cherchait dans la population urbaine un appui contre les ligues des seigneurs, et il l'acheta au prix auquel les villes elles-mêmes le lui vendirent. Devenu le maître, il voulut réparer cette faute : il révoqua donc en 1469 tous les dons et priviléges qu'il avait octroyés depuis son avénement; mais sa déclaration eut peu d'effets, parce qu'il ne tarda pas à éprouver le besoin de s'appuyer encore sur le tiers-état : après avoir expressément révoqué les priviléges de la Guienne, il se hâta de les rétablir en 1472.

Ses successeurs cessèrent à peu près de conférer des priviléges aux villes, si ce n'est dans les provinces nouvellement réunies à la couronne.

§ IV. — Examen des priviléges des villes. Leurs caractères généraux.

Arrivé à l'époque où les ordonnances générales commencèrent à remplacer pour l'administration des villes les chartes de priviléges, je dois m'arrêter encore sur ces priviléges, qui ont tous malgré leur variété un air de famille, et chercher quelles règles ils établirent dans les branches diverses, soit de l'administration royale, soit de l'administration urbaine. Partout se révèle le progrès inévitable de l'intervention monarchique, et partout se développent les principes de gouvernement qui seront un jour ceux du pays entier.

XI révisa les chartes que les rois d'Aragon avaient données à Perpignan et aux autres villes du pays. Il cassa les priviléges militaires de Perpignan, réforma les coutumes judiciaires, rendit l'autorisation royale obligatoire pour la plupart des actes des consuls et même pour les expéditions navales que les habitants de la province voudraient faire « dans le pays des mécréants. »

En matière de finances, toutes les stipulations peuvent être ramenées à deux points généraux : la fixité de l'impôt ordinaire, et la nécessité du consentement des contribuables pour les impôts extraordinaires.

La fixité de l'impôt ordinaire, ou du moins de son maximum, paraît être plus ancienne que les chartes. Au reste les chartes ne s'en tiennent pas là. Elles substituent presque toutes à l'impôt en nature, un impôt en argent ; elles remplacent les corvées par un cens [1]. Elles remplacent même les *coutumes*, c'est-à-dire les redevances irrégulières et variables, par une augmentation de cens [2]. Les villes votaient elles-mêmes toutes les aides, et ce droit ne leur était pas contesté encore [3]. Nulle part la nécessité du consentement des contribuables pour les impôts extraordinaires n'est plus formellement exprimée que dans la charte de Mâcon [4], Art. 18 : « Les citoyens et habitants de Mâcon ne doivent tailles, ni complaintes, ni toltes, ni chevalerie, ni aides de mariage, ni de prisons, ni de conguises, ni autres exactions, ni subventions, ni nouvelletés quelles qu'elles soient, et ne peuvent être contraints à prêter, si ce n'est de leur volonté [5]. » Le nombre des villes qui firent des stipulations semblables est immense [6]. De tous les impôts extraordinaires, celui dont elles tenaient le plus à s'exempter était le droit de gîte ou

[1] Toutes les chartes accordent une grande place à la question des corvées. Elles les abolissent ou les réduisent. Quelques-unes stipulent que le seigneur sera obligé de donner aux gens de corvée des rations de pain. (Priviléges de Dommart et de Bernardville, accordés par le comte de Dreux en 1246, confirmés par Charles VI en 1396.) La substitution du cens aux corvées est une règle à peu près générale (Priv. d'Autreville, confirmés en 1355, de Chagny en Bourgogne, 1361 ; de Tannay dans le comté de Nevers, 1374).

[2] Priv. de Nevers, confirmés en 1357.

[3] Voir au surplus le chapitre de l'administration financière.

[4] Confirmée en 1346 et en 1351.

[5] Voir les lettres du 13 mai 1351, sur l'aide accordée par la ville de Paris.

[6] Priv. de Langres en 1363, du Crotoy en 1369.

de pourvoirie. Plusieurs d'entre elles obtinrent aussi que le roi renonçât en leur faveur au droit d'altérer la monnaie[1].

Les priviléges financiers comprenaient encore l'exemption d'un grand nombre de taxes d'origine féodale, que les rois avaient su convertir en droits royaux, et qui leur assuraient un certain arbitraire fiscal. Telle était l'exemption du droit de francs-fiefs, là toutefois où ce droit pouvait être levé, c'est-à-dire où l'acquisition des fiefs par les roturiers était permise[2]. Telle était aussi celle du droit d'amortissement[3]. Je ne parle pas de l'exemption des péages royaux ou seigneuriaux, qui est la plus commune de toutes. Jean et Charles V confirmèrent force priviléges de ce genre aux villes du Poitou, de la Marche, du Quercy et du Languedoc, qui avaient appartenu aux Anglais. Si ce furent autant de dérogations au droit commun, on peut ajouter que ce fut la suppression d'autant d'abus.

Même observation dans l'ordre judiciaire. Beaucoup de priviléges eurent pour effet de corriger des abus. Béthune obtint, en 1353, que les biens de ses bourgeois bannis ou condamnés à mort ne seraient plus confisqués. A Valence dans l'Albigeois, l'habit des bourgeois, quand ils n'en avaient qu'un, leurs charrues, leurs bœufs et animaux de labourage, leurs instruments de travail, furent déclarés insaisissables, (1351). Il fut également défendu de saisir à Eyrieu les biens des usuriers. Ces usages locaux ainsi établis, et destinés à devenir un jour des lois générales, préparèrent en France l'amélioration des règles judiciaires.

On a remarqué aussi que si les lois pénales tenaient une grande place dans les coutumes, et accusaient une législa-

[1] Ex. Rodez.

[2] Les roturiers ne pouvaient généralement acquérir que les fiefs auxquels la justice n'était pas attachée. Voir les lettres du 4 mai 1324 et d'octobre 1354, accordées aux habitants de Toulouse.

[3] Voir le chapitre de l'administration financière.

tion encore semi-barbare, ces lois pénales offraient cependant un progrès notable, comparées aux lois antérieures : l'amende tend à remplacer partout la peine du talion, et dans plusieurs villes celle du bannissement. Le duel judiciaire est proscrit par un grand nombre de coutumes [1].

On est donc amené à cette conclusion, qu'au XIVe siècle les villes tombaient de plus en plus sous la dépendance royale, mais qu'elles tendaient, au moyen de leurs priviléges, et souvent même de ceux qui dérogeaient au droit commun, à réformer et à régler l'administration monarchique.

Voilà le fait général, incontestable, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait eu des exceptions assez nombreuses et que les priviléges n'aient souvent consacré des abus [2]. L'autorité royale ne se trouva pas toujours assez éclairée, ni assez forte pour qu'il en fût autrement. Les circonstances politiques obligèrent souvent aussi à d'importantes concessions.

Enfin les priviléges des villes eurent encore un autre effet, celui d'assurer l'ordre, la sécurité, la paix publique. Très-souvent ce sont des ordonnances de police locale, rendues lorsque les ordonnances de police générale n'étaient pas possibles. Le roi confère une autorité de police à peu près exclusive à ses agents. Il les charge de veiller à la sûreté des routes, et d'obliger les seigneurs à y veiller également [3]. Il garantit aux villes la propriété de leurs

[1] Entre autres par celle de Tournai en 1187.

[2] On trouve, même en 1372 et 1376, des coutumes qui ordonnent le duel judiciaire. En 1356 les habitants de Tournai défendent avec succès, contre le procureur général du Parlement de Paris, le droit d'asile dont leur ville jouissait à l'égard des criminels fugitifs du Hainaut. En 1369 Montauban et Verfeuil obtiennent que leurs territoires ne seront pas soumis à la juridiction royale des eaux et forêts. Il serait facile de multiplier ces exemples.

[3] Priviléges de Prissey, près de Mâcon (1362). A Tannay, en Bourgogne, le roi oblige le seigneur à faire nommer par son prévôt un sergent et deux vignerons pour la police rurale, sur une liste de pré-

marchés, et refuse de reconnaître à cet égard le droit des seigneurs ; il déclare dans ce but tous les intérêts de commerce intérêts généraux. « Au roi seul, dit Charles V, appartient en tout son royaume, et non à autre, d'octroyer et ordonner toutes foires et tous marchés ; et les allants, demeurants et retournants sont en sa sauvegarde et protection[1]. » C'est au moyen des chartes de priviléges que la franchise des foires et des marchés fut établie au xve siècle dans un grand nombre de villes et tendit à devenir la règle après avoir été longtemps l'exception. C'est encore au moyen de ces chartes que les lois faites à Paris pour l'organisation des métiers furent étendues successivement à d'autres villes dans un rayon qui alla toujours s'élargissant, à Orléans par exemple, puis à Tours[2], à Clermont en Auvergne, etc.

Le roi, protecteur des villes, s'engage naturellement à les défendre contre leurs ennemis, et à empêcher tout empiétement des seigneurs voisins sur les droits qu'il leur garantit. Cela mit fin aux guerres privées qui avaient été autrefois pour les communes jurées un droit reconnu. C'est encore en partie dans le but de faire disparaître ces guerres que l'obligation du service militaire, imposée d'abord rigoureusement à la plupart des villes, fut modifiée ensuite et devint par degrés illusoire. Les villes depuis le roi Jean rachetèrent cette obligation à prix d'argent par le paiement des aides, et les milices communales furent plus ou moins réduites au service de la police urbaine[3].

sentation dressée par les habitants du bourg. Il l'oblige aussi à donner au bourg des mesures étalonnées et marquées (Charte de 1374).

[1] Voir le chapitre du commerce.

[2] Priviléges de Tours (1462). « Les métiers qui ne sont jurés, nous voulons et ordonnons qu'ils le soient dorénavant. »

[3] On trouve cependant des exceptions à toutes ces règles. Les habitants d'Aire en Artois obtiennent, à cause de la proximité des frontières, le droit de porter des armes, quand ils voyageront pour le

Voilà comment au XIVe siècle les relations des villes avec le pouvoir central se trouvèrent déterminées par les priviléges. J'ai dû laisser de côté les villes qui, pillées ou brûlées par les Anglais, obtinrent lors de leur reconstruction des avantages plus considérables, comme une exemption totale d'impôts pendant un certain nombre d'années. C'étaient autant d'établissements nouveaux, de colonies en quelque sorte que l'on fondait, et qui se trouvaient placées dans des circonstances exceptionnelles [1].

§ V. — Constitution des corps auxquels appartenait l'administration municipale. Influence que les rois réussirent à y exercer.

Le mode de nomination des officiers municipaux présente des caractères très-variables, et cette variété doit tenir aux origines des villes. Ainsi les villes romaines avaient primitivement des conseils aristocratiques qui se recrutaient eux-mêmes sur des listes comprenant un petit nombre d'éligibles. On peut croire que dans les villes prévôtales les

commerce. Charles V permet aux villes de Vermanton (1368), et de Méry-sur-Seine (1376), de se fortifier; en 1371, il autorise les bourgeois de Tours à nommer une commission dans ce but. On trouve encore, en 1468, un privilége de ce genre accordé à Saint-Bertholin de Confolens. Le plus curieux est celui des habitants de Montreuil-sur-Mer, qui se firent autoriser, en 1463, à repousser par la force les outrages et les violences auxquels ils étaient exposés, surtout de la part des gens de guerre. — Voir aussi le chapitre de la police et celui de l'armée.

[1] Je citerai les villes suivantes, Avinionet, Fanjaux, Castelnaudary, Montgiscard, Carbonne dans le Languedoc en 1356, Peyrusse en 1371, Coulanges-la-Vineuse en 1373. — Les villes fondées au XVe siècle, comme Graville et La Hogue, obtinrent des priviléges exceptionnels et naturellement plus considérables. Graville, bâtie en 1445, jouit d'une exemption totale de tailles et de subsides pendant dix ans. La Hogue, fondée en 1474 par le bâtard de Bourbon avec l'autorisation du roi, reçut le même avantage. Dieppe (Priv. de 1450 et de 1463), Cherbourg (Priv. de 1465), furent affranchies de la plupart des impôts, parce que la garde de leurs ports leur était confiée. Dieppe levait et administrait elle-même les aides destinées à l'entretien de son port et de ses fortifications.

conseils, quand il y en eut, furent composés de membres désignés par les prévôts, les seigneurs, ou le roi. Enfin dans les communes jurées l'élection populaire fut dominante. Mais lorsque les différences qui séparaient les villes s'effacèrent, les trois principes que je viens de signaler vinrent à se confondre et à se combiner de différentes manières : presque partout l'élection populaire et la nomination royale concoururent ; presque partout aussi il y eut des listes d'éligibilité, deux ou plusieurs degrés pour l'élection. Au fond tous les principes furent représentés assez confusément et sans règle.

Quelques exemples viendront à l'appui de ces assertions. Toulouse était divisée sous Philippe le Hardi en douze quartiers, et avait douze consuls ou capitouls. Les consuls sortant de charge dressaient une liste d'éligibles qui comprenait trois notables pour chaque quartier. Cette liste était revisée par le viguier (on sait que dans le Midi les prévôts s'appelaient ainsi). Si le viguier substituait sur la liste un nouvel éligible, il devait le faire accepter par les capitouls, et les contestations sur ce point devaient être réglées par le sénéchal. La liste fixée de cette manière, le viguier choisissait les nouveaux consuls parmi les trois candidats qui lui étaient désignés pour chaque quartier. Ici point d'élection populaire. Toulouse était au reste une ancienne municipalité romaine ; elle avait conservé une constitution où le caractère aristocratique dominait.

Dans quelques petites villes du Midi, on trouvait encore des constitutions aristocratiques indépendantes. Guiole, dans le Rouergue, avait trois consuls et douze conseillers annuels. Les conseillers sortant de charge nommaient les trois consuls, et les consuls entrant nommaient à leur tour les douze nouveaux conseillers[1]. Mais c'étaient de rares

[1] Priviléges de Guiole en 1352 ; voir aussi ceux d'Ouveillan dans le Languedoc (1378), de Lespignan (1379 et 1380).

exceptions qui tendaient à disparaître. Les villes perdirent pour la plupart le droit d'élire leurs consuls, que remplacèrent des syndics à la nomination des officiers royaux ou seigneuriaux[1].

Presque toutes les suppressions de communes furent suivies d'un partage fait entre l'élection populaire et la nomination royale. A Limoges par exemple, il fut réglé en 1275 que la ville aurait dix consuls dont cinq seraient choisis par les bourgeois et cinq par le vicomte qui avait encore la seigneurie; le droit du vicomte fut attribué au roi en 1356. Souvent aussi le roi nomma seul les magistrats municipaux : il nommait ainsi au XIVe siècle tous les échevins de Lille et de Douai qui cependant étaient encore des villes de commune.

Dans les villes où le peuple avait conservé l'élection, on prit toutes les précautions nécessaires pour prévenir les abus de ce droit. La charte qui rétablit la commune de Péronne, en 1368, est à cet égard une des plus curieuses : l'élection des magistrats municipaux de Péronne exigea autant de formalités qu'à Rome celle du pape ou à Venise celle du doge. Il y avait douze corps de métiers qui élisaient chacun deux personnes, en tout vingt-quatre. Ces vingt-quatre électeurs du second degré choisissaient à leur tour parmi les plus honnêtes gens de la ville dix électeurs du troisième degré. Ceux-ci en nommaient dix autres qu'ils s'adjoignaient, et les vingt réunis s'en adjoignaient encore dix. Entre ces trente électeurs définitifs il ne devait pas y avoir de parents à des degrés rapprochés. Alors on procédait au choix du maire et des échevins. De plus, un conseil de six personnes nommées directement par les chefs de métiers devait consentir à l'établissement et à la répartition des impôts municipaux. Ces six conseillers se faisaient assister

[1] Ex. à Casouls dans le Languedoc, les consuls furent remplacés par des syndics à la nomination de l'évêque de Béziers et de ses officiers.

encore de six autres que désignaient le maire et les échevins, pour recevoir les comptes de l'administration communale, garder le produit de l'impôt, etc...

Ailleurs on faisait concourir le sort avec le système de l'élection à un ou à plusieurs degrés.

Ailleurs encore le nombre des électeurs fut restreint. A Montreuil-sur-Mer la charte de 1451 avait établi deux degrés d'élection. Les commissaires que Louis XI y envoya en 1464 pour y faire cesser les troubles qui se prolongeaient, exclurent des droits électoraux les gens de petit état, tout en laissant subsister pour l'avenir les deux degrés d'élection, et nommèrent eux-mêmes pour cette fois les trois maires, les douze échevins et les douze conseillers.

Non-seulement les élections devinrent rares, mais les conditions de l'éligibilité se multiplièrent, comme le prouvent les chartes de Perpignan et de Bourges. A Bourges, Charles VIII s'engagea à choisir les échevins « parmi les personnes notables, gens gradués, licenciés en droit canon ou civil, bourgeois et marchands non faisant œuvre mécaniques[1]. » Souvent aussi on fractionna l'autorité municipale entre plusieurs conseils élus, et ce fractionnement, dont Péronne offrait déjà un exemple, fut poussé dans d'autres villes beaucoup plus loin. Tournai, après le renouvellement de sa constitution en 1371, eut trois conseils, chacun avec des fonctions administratives distinctes et une partie de la juridiction, savoir le conseil des Eswardeurs au nombre de trente, celui des jurés au nombre de vingt, et celui des échevins au nombre de quatorze. Il y avait cependant à Tournai un gouverneur royal avec juridiction qui jouissait du droit de désigner lui-même les plus considérables des officiers municipaux.

Charles VII et Louis XI surtout essayèrent de s'emparer

[1] Priviléges de Bourges, février 1484.

de la nomination des officiers dans un grand nombre de villes et d'affaiblir le système de l'élection populaire. Le recueil des ordonnances pourrait fournir une foule d'exemples de ces tentatives. Je citerai la constitution de Bayonne de 1451 qui fut aussi celle de Niort. Charles VII s'y attribua la nomination du maire[1], et celle d'un conseil de douze membres, six échevins et six conseillers, que le maire pouvait convoquer à son gré : il laissait aux habitants le droit de nommer un second conseil de vingt-quatre membres, mais dont la convocation ne pouvait être faite que par le maire et le premier conseil, et dont les avis n'étaient jamais obligatoires.

Bourges était administrée avant Louis XI par quatre prud'hommes élus. En 1474 Louis XI leur substitua un maire et douze échevins qu'il se réserva de choisir sur une liste de candidats que dresseraient chaque année les échevins sortant de charge. Le maire et les échevins ainsi nommés par le roi reçurent le droit de choisir leurs agents inférieurs, des pouvoirs même plus étendus que ceux des anciens officiers élus, et des priviléges personnels importants. La ville se plaignit à Charles VIII moins de la perte de son droit d'élection, que des voyages coûteux qu'elle était obligée de faire faire auprès de lui chaque année, et des priviléges onéreux pour elle qui avaient été accordés à ses échevins.

Sens éprouva la même révolution que Bourges. D'après la charte de 1474, le maire, le conseil municipal composé de quatre échevins et de quatre conseillers, le procureur (*clerc* de la ville), et le receveur des deniers communs, durent être désignés tous les deux ans par le roi, sur une liste de seize à dix-huit notables que dresseraient les habitants.

[1] « Un maire tel qu'il nous plaira, lequel sera de par nous créé et par nous institué, qui ne sera muable, sinon à notre plaisir. » Priviléges de Bayonne (1451).

Toutes les personnes désignées par le roi étaient contraintes d'accepter leurs fonctions; le bailli royal devait les forcer à les remplir, leur présence aux assemblées de l'Hôtel-de-Ville étaient obligatoires sous peine d'amende. Si l'un de leurs offices venait à vaquer par mort dans l'intervalle des deux ans, le bailli devait y pourvoir. Il est vrai que cette constitution fut très-modifiée en 1483, presque en même temps que celle de Bourges; mais on reconnait facilement à ces exemples que le pouvoir central s'efforçait alors de s'emparer de l'administration supérieure des communes.

On comprenait tous les jours davantage, à mesure que la centralisation se développait, la nécessité d'avoir un agent du pouvoir auprès des représentants de chaque ville : il valait mieux dès lors attribuer la nomination des maires au roi qu'établir un conflit permanent entre les baillis ou les prévôts d'une part et les officiers municipaux de l'autre. Seulement on n'atteignit ce résultat que par une série de tâtonnements [1]; longtemps on n'eut aucune règle fixée d'avance, et si l'on peut facilement reconnaître cette tendance au XIV[e] et surtout au XV[e] siècle, la composition et le mode d'élection des corps municipaux n'en continuèrent pas moins d'offrir une grande variété.

Souvent aussi le progrès de l'intervention royale était tyrannique et enlevait aux villes une trop grande part de la liberté à laquelle elles pouvaient justement prétendre. Les rois s'emparèrent quelquefois, comme on le voit dans beaucoup de chartes du XV[e] siècle, de la fixation des droits pécuniaires que devaient percevoir les syndics, les

[1] Il semble que les rois eussent dû nommer les agents du pouvoir exécutif, et laisser aux villes le choix des membres qui composaient les corps délibérants. On trouve des exemples du contraire. A Marseille, Charles VIII nomme lui-même soixante-douze conseillers qui doivent lui prêter serment, à lui et au bailli de la ville. Ces conseillers élisent à leur tour les trois consuls annuels et les autres officiers municipaux.

maires ou les officiers des villes. Les commissaires envoyés par Louis XI en 1464 pour réformer la constitution de Montreuil-sur-Mer attribuèrent par exemple des appointements à l'un des trois maires et à deux conseillers qui furent appelés depuis lors conseillers pensionnaires. Il n'était pas rare que les officiers municipaux s'adressassent aux rois pour obtenir des avantages personnels, comme des lettres de noblesse[1], la faculté d'acquérir et de posséder des fiefs même sans être nobles[2], des exemptions d'arrière-ban, ou le droit de ne point prendre part aux contributions municipales[3]. On sait que la noblesse d'échevinage (tel est le nom qu'elle reçut) fut souvent acquise à prix d'argent. Charles VII commença le premier à attacher la noblesse à l'exercice des fonctions municipales dans certaines villes, où les bourgeois jouissaient du droit d'acheter des fiefs et des titres. Elle fut donnée à perpétuité, en 1372, aux maires, aux échevins et aux conseillers de Poitiers et de la Rochelle.

Il faut ajouter qu'on trouve dans plusieurs villes des assemblées générales de tous les habitants avec certains pouvoirs. Mais il est difficile de déterminer les circonstances de leurs convocations, et la présence des officiers royaux y était presque toujours exigée[4]. A Lavaur, elles avaient lieu chaque année dans la maison commune[5]. A Meulan elles furent conservées, même après la suppression de la commune en 1375. Celles de Sens se tenaient encore après l'an 1474. Celles de Montpellier furent supprimées en 1384 sous prétexte des difficultés que leur réunion présentait.

[1] Priviléges de Niort (1461), de Tours (1462), de Lyon (1495).
[2] Priv. des consuls de Limoges (1463).
[3] Priv. des échevins d'Auxonne (1361), de ceux de Bourges (1474). Bourges s'en plaignit à la régence de madame de Beaujeu, en 1484.
[4] Elle était exigée à Saint-Pierre-le-Moutier, à Noyon, à Lavaur, à Sens; elle ne l'était cependant pas à Figeac.
[5] Priv. de 1357.

§ VI. — Comment et dans quelles limites les corps municipaux exerçaient leurs pouvoirs. Intervention progressive de l'autorité royale dans leurs actes.

Si l'on veut connaître quelle était l'action des corps municipaux, on la trouve assez indépendante en ce qui concerne la police et l'administration intérieure des villes, de plus en plus dépendante au contraire en ce qui touche la gestion de leurs finances.

Les échevins avaient le soin de la police, fixaient les jours de marché, le prix des vivres, le taux des salaires [1], donnaient à ferme les offices inférieurs [2], étaient chargés de la voirie et des travaux publics. Ces intérêts, considérés comme purement locaux, furent rarement l'objet d'ordonnances générales, et ce n'est guère que sous Louis XI que l'on voit l'autorisation royale rendue nécessaire pour confirmer les mesures de ce genre prises par les magistrats [3]. Cependant toutes les fois que certains intérêts, renfermés d'abord dans l'enceinte des communes, se développèrent et appelèrent sur eux la sollicitude de l'État, on attribua, comme il était naturel, aux agents de l'administration centrale les services nouveaux qu'il fallut créer. C'est ainsi que la surveillance des métiers fut confiée aux prévôts royaux. Voilà le fait général ; il n'admit d'exceptions que celles que les circonstances politiques amenaient fatalement dans l'application des règles administratives [4].

[1] Priv. de Joinville, près de la Saône, en 1354.

[2] Priv. de Mantes (1376).

[3] En 1476, les consuls de Montauban se font autoriser par le roi à construire une prison. — Voir aussi deux ordonnances très-détaillées, rendues en 1479 et 1484, sur la police d'Angers ; une autre de 1481 sur celle d'Arras. — Voir le chapitre de la police.

[4] A Angers, par exemple, le maire exerce la surveillance des métiers, a une juridiction commerciale qui s'étend jusqu'au Pont de Cé, jouit, conjointement avec les échevins, du privilége exorbitant d'établir des impôts de sa seule autorité. La ville même peut tenir

Les officiers municipaux avaient aussi l'administration, sinon le commandement, des milices communales; ils veillaient à leur entretien et les passaient en revue. Au reste, ces milices étaient à peu près réduites au rôle de gardiennes de l'ordre public, et avaient été réorganisées dans ce but sous le nom de compagnies du guet, de compagnies d'arbalétriers [1].

Les premières ressources financières des villes furent les péages, le produit des amendes et des confiscations, les droits sur les marchandises, droits dont la variété échappe à l'énumération et qui portaient d'ordinaire autant de noms différents qu'ils avaient de destinations spéciales.

La taille vint ensuite [2], mais comme impôt d'exception. Saint Louis régla qu'aucune commune ne lèverait de tailles au delà de ce qui lui était nécessaire pour payer ses dettes avec les intérêts échus, et l'autorisation spéciale du roi devint bientôt la condition indispensable de leur établissement en tout état de cause [3]. Les autorisations générales que l'on rencontre, comme celles qui furent accordées à Figeac en 1370 [4], et à Saint-Jean-d'Angély en 1372, furent des exceptions à une règle formelle.

Les octrois formèrent la troisième classe de revenus des villes dans l'ordre chronologique. Dès 1210, Philippe-Auguste accorde à la ville de Bourges, pour l'entretien de son

des assemblées sans l'autorisation des officiers royaux (Priviléges de 1475). Mais ce sont là des concessions toutes politiques, et, comme le dit l'ordonnance de Louis XI, des marques *de grande et singulière confiance.*

[1] Voir le chapitre de la police.

[2] Voir le chapitre des finances.

[3] Beaucoup de priviléges établissent cette règle formellement. Ex. : Ceux de Saint-Romme de Rouergue, donnés en 1322, confirmés en 1421.

[4] Figeac reçut des priviléges tout à fait exorbitants. Ainsi les consuls y pouvaient faire des ordonnances et des statuts, même de droit civil, sauf le privilége du roi (1318).

pavé et de ses chemins, la faculté de lever un impôt sur tous les objets que les bourgeois y font entrer. L'octroi de Lyon, établi en 1295, est cité comme l'un des plus anciens de la France. On peut citer encore ceux de Carcassonne, 1350; de Compiègne, 1352; d'Anduse dans le Languedoc, 1363; d'Aurillac, 1364; de Montpellier, 1462. Celui de Paris devint en 1359 le plus considérable; toutes les marchandises sortant de Paris furent soumises au paiement de quatre deniers pour livre, et à la visite de préposés que nommait le capitaine général de la ville avec le prévôt des marchands et les échevins[1]. L'autorisation royale était une condition nécessaire de l'établissement des octrois, comme de celui des tailles. Les rois ne se contentèrent même pas de donner l'autorisation, ils firent aussi les réglements[2] : souvent ils levèrent de leur propre autorité des taxes municipales, comme le droit d'*accise* à Bayonne. Quelquefois ils se réservaient le tout ou partie de certaines impositions qu'ils autorisaient[3].

Sous Charles V, la nécessité de l'autorisation fut étendue dans beaucoup de cas aux moindres actes de l'administration financière. En 1365, il autorise le maire et les échevins de Montdidier à vendre un droit de four banal qu'ils exercent sur plusieurs maisons de la ville, et à en employer le produit pour réparer leurs fortifications. Il autorise en 1368 les consuls de Limoux à taxer les bouchers, en 1371 ceux de Salvetat, dans le comté de Gaure, à imposer les vivres.

Enfin les villes avaient l'emprunt pour ressource extraor-

[1] Les octrois servaient à la protection des industries de chaque ville. Ainsi, les consuls de Béziers confisquaient les vins produits hors de leur territoire, s'ils n'étaient apportés par les habitants même de la ville (Lettres de 1370 et de 1371, confirmées en 1462).

[2] Des lettres de Louis XI prononcent des peines contre les habitants de Tournai, qui fraudent l'octroi en allant boire hors de la ville (1463).

[3] Voir plusieurs exemples cités à l'appui de cette assertion par Pastoret, préface du t. XVI, du *Rec. des Ord.*

dinaire, et, lorsqu'elles faisaient banqueroute, le roi intervenait, réglait les formes dans lesquelles la banqueroute aurait lieu. Ainsi firent les commissaires envoyés par Louis XI à Montreuil-sur-Mer en 1464. Ils revisèrent le budget municipal en retranchant une partie des arrérages échus dont la ville était débitrice, deux ans d'arrérages pour les dettes vieilles de trente ans, un an et demi pour celles de vingt-cinq, un an pour celles de quinze. Ils retranchèrent aussi un quart des arrérages à échoir pendant six ans. Ils augmentèrent le revenu en doublant l'impôt établi sur les ventes, en forçant les églises, les nobles, les officiers royaux à contribuer pendant un temps. Enfin ils fixèrent le salaire des agents municipaux pour prévenir les dilapidations, et renouvelèrent l'ancienne défense faite aux échevins de constituer des rentes sur le corps de ville sans autorisation expresse [1].

Les officiers municipaux devaient rendre compte de leur gestion financière aux prévôts et aux agents du roi. Cette obligation, imposée d'abord dans les villes prévôtales, paraît l'avoir été successivement dans toutes les autres. Elle le fut à Limoges en 1275, et d'une manière uniforme sous Charles VI dans les villes du Languedoc, dont les prétentions à l'indépendance étaient favorisées par la présence des États provinciaux [2]. Les priviléges devaient déroger très-rarement à une pareille règle [3].

[1] Il est probable que les villes ne pouvaient emprunter ni s'obliger sans autorisation. On trouve cependant encore au XIV[e] siècle quelques exemples du contraire. Voir les priviléges de Figeac (1318), confirmés en 1394 ; ceux de Sumène, près d'Alais (ancienne charte confirmée en 1395).

[2] Charles VI envoie des commissaires dans le Languedoc, en 1392, pour recevoir les comptes des officiers municipaux, pour les contraindre à payer les reliquats au sujet desquels ils sont constitués en débet, et à contribuer aux tailles et aux autres impositions municipales.

[3] Le maire et les jurés de la Rochelle en sont pourtant dispensés

Tel était le tableau du gouvernement intérieur des villes sous le régime des chartes de priviléges; il faut dire encore que la limite entre les attributions des officiers municipaux et celle des officiers royaux était trop incertaine pour qu'il n'y eût pas de nombreux conflits. Ces conflits étaient évoqués d'ordinaire au Grand-Conseil, qui envoyait des commissaires avec pleins pouvoirs pour terminer les différends et reviser les priviléges [1]. On ajoutait alors aux priviléges revisés cette clause : « En réservant toutefois les cas et choses appartenant à notre souveraineté, ressort et droits royaux. » Voilà comment on devait arriver par degrés à reconnaître le principe de la minorité perpétuelle des communes.

Tous ces faits prouvent suffisamment quelle part les rois s'attribuaient dans l'administration municipale. Après l'avoir placée au XIII[e] et au XIV[e] siècle sous leur dépendance, après lui avoir ôté tous les caractères de la souveraineté, ils commençaient vers la fin du quinzième à la restreindre dans l'exercice de ses droits et de ses pouvoirs.

Ils songèrent même dans quelques circonstances à priver les villes de toute participation à leurs affaires, pour s'en emparer d'une manière exclusive. L'exemple le plus célèbre de ces sortes de coups d'État est celui dont Paris fut l'objet sous Charles VI.

Paris avait deux prévôts, le prévôt royal ou vicomte, qui

par la charte de 1372. Peut-être cette charte ne statue-t-elle que pour le passé.

[1] Des commissaires furent envoyés à Tournai (1456-1458). En 1462 un commissaire du roi, envoyé à Aurillac, pour inspecter l'état financier de la ville, fit un réglement qui violait ses priviléges. Les magistrats locaux refusèrent de s'y conformer ; il les fit emprisonner et mettre à l'amende. Ceux-ci portèrent l'affaire au conseil devant Louis XI, et obtinrent gain de cause, mais à prix d'argent. Cet exemple prouve que les villes se trouvèrent continuellement placées dans l'alternative de perdre l'exercice de leurs droits, ou d'en acheter la confirmation, chaque fois qu'elles les virent violés.

siégeait au Châtelet avec le titre de bailli et était nommé par le roi, et le prévôt des marchands, qui occupait la Maison-de-Ville avec les échevins et était élu par les bourgeois. Après la grande sédition de janvier 1383, Charles VI, pour châtier les habitants, déclara par le conseil de ses oncles qu'il mettait en sa main la prévôté des marchands et l'échevinage, avec la juridiction, les rentes, les revenus qui y étaient attachés. Le prévôt royal fut installé dans la Maison-de-Ville, et reçut toutes les attributions qu'avait réunies le prévôt des marchands, excepté celles de finance qui furent confiées au receveur ordinaire de Paris. Cependant c'était là une situation violente qui ne pouvait durer. Si Charles VI prenait sa revanche des entreprises que la ville avait faites contre l'autorité royale pendant que son père était régent, il n'en fallait pas moins qu'après des oscillations diverses l'équilibre se rétablît entre les deux pouvoirs, celui du roi et celui de la municipalité. Charles VI réinstalla donc lui-même en 1412 la prévôté des marchands et l'échevinage de Paris. Il ordonna la même année une enquête sur les coutumes, les usages, les actes qui réglaient leur juridiction, et il fit rendre à l'Hôtel-de-Ville ses titres, qui avaient été déposés en 1383 au Trésor des chartes. Les attributions respectives des deux prévôts furent déterminées avec plus de rigueur que par le passé; les conflits devinrent plus rares et l'administration plus régulière.

SECTION II. — *De l'administration municipale sous le régime des ordonnances générales.*

§ I. — Suppression des priviléges des villes. Caractères des dernières chartes municipales.

Jusqu'au XVIe siècle on n'avait rien statué à l'égard des communes que par des dispositions particulières. Avec lui commencèrent les ordonnances générales qui devaient rendre dans toute la France l'organisation municipale plus uniforme.

Le but de ces ordonnances fut d'assurer une part plus considérable à l'influence royale dans le choix des officiers municipaux, de régler les actes de ces officiers sur des principes fixes, enfin de leur enlever toutes les attributions qui convenaient mieux aux agents du pouvoir central, à mesure que certains services cessaient d'être des services locaux et devenaient des services généraux.

Les progrès qui s'accomplirent dans la centralisation des finances, de la justice, de la police, des travaux publics, diminuèrent nécessairement les pouvoirs dont les villes avaient joui dans l'origine. Après avoir été d'abord de petits États isolés, elles s'étaient peu à peu rattachées à un gouvernement central et protecteur en sacrifiant une partie de leur indépendance : avec le XVIe siècle elles commencent à devenir les membres d'une grande monarchie. Autrefois elles traitaient avec l'État de puissance à puissance ; elles s'effacent maintenant devant l'administration centrale qu'elles ont contribué à former par leur exemple, et dans laquelle elles ont fait prévaloir les premières règles positives,

comme les premières garanties sérieuses pour les sujets.

Aussi à partir de cette époque, les concessions et les confirmations de priviléges sont exceptionnelles. Il n'y eut plus guère de chartes nouvelles que pour les provinces de réunion récente et pour les pays conquis. Les anciens priviléges devenaient eux-mêmes un obstacle pour l'État et gênaient l'action de l'administration centrale; on était d'autant moins disposé à les respecter, que beaucoup d'entre eux étaient de simples exemptions d'impôt. Le gouvernement se trouva lésé par ces exemptions, bien qu'il les eût vendues autrefois pour la plupart, et il cessa d'en tenir beaucoup de compte.

Les violations de priviléges, accidentelles avant le XVII[e] siècle, devinrent plus communes sous Louis XIII, et presque régulières sous Louis XIV. Je n'en citerai qu'un exemple. La ville de Rennes avait obtenu de François I[er], en 1516, l'exemption du droit de francs-fiefs, et se l'était fait confirmer dix fois jusqu'en 1611. En 1640 Louis XIII la confirma pour la onzième fois, à condition qu'une année de ce droit lui serait payée d'avance, et la ville fut en effet taxée à 9000 livres par arrêt du conseil du 9 avril 1642. En 1675, Rennes fut obligée de faire confirmer son exemption de nouveau moyennant 500,000 livres, ce qui n'empêcha pas de la taxer encore en 1692, et ses réclamations n'eurent d'autre effet que de faire prononcer par le conseil la suppression du privilége en 1697[1].

Partout on s'efforça d'enlever le droit d'élire les officiers municipaux à la multitude, et de le concentrer dans les mains d'un petit nombre. Dès 1554, sous Henri II, le mode d'élection fut réglé à Paris d'une manière peu démocratique. En 1564 Charles IX fit un réglement général établissant l'élection à deux degrés dans toutes les villes

[1] Voir la Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, septembre 1845.

qui avaient siége d'archevêché ou d'évêché, ou cour de Parlement. Ce système lui-même souffrit plusieurs restrictions antilibérales, toutes les fois que des désordres s'élevèrent dans une ville, comme à Troyes en 1628 [1], à Dijon où ils se renouvelèrent plusieurs fois dans le courant du xvii[e] siècle. A Dijon il fallait, pour être électeur du premier degré, avoir payé pendant trois ans les deux tailles à quarante sous chacune (édit de 1611), et le candidat du roi pour la place de maire était désigné avant que l'on procédât au vote [2].

Les chartes communales de cette époque, peu nombreuses d'ailleurs, attribuent toutes au roi une large influence dans les élections. Rennes, qui avait joui déjà sous les ducs de Bretagne de divers priviléges et d'une administration plus ou moins libre, fut érigée en corps de ville et communauté sous Henri IV en 1592. Le corps de ville se composait du capitaine-gouverneur président, de douze échevins, dont six nommés par le lieutenant général de la province, et six élus par les bourgeois, et d'un procureur syndic (maire) que désignaient les échevins. Ainsi la part du roi était plus forte dans les élections municipales que celle de la ville elle-même. Outre cela, le sénéchal de Rennes, officier du roi, se rendait au corps de ville toutes les fois qu'on y traitait une question d'intérêt général. Le conseil tenait bien quelques séances extraordinaires auxquelles pouvaient assister des notables pris dans les rangs de l'Église, de la noblesse, du Parlement ou de la bourgeoisie; mais ces séances ne ressemblaient en rien à des assemblées populaires.

Ce fut seulement dans les petites villes et dans les bourgs que le système de l'élection simple fut conservé. Le droit

[1] Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 4. Instruction ordonnée par le Parlement de Paris contre ceux qui ont troublé les élections à Troyes.

[2] Al. Thomas. — *Une province sous Louis XIV*.

d'électorat y fut réglé par l'usage, et basé sur un cens dont l'évaluation ordinaire était de vingt sous d'impôt foncier. Là en effet les élections n'avaient pas la même importance, ni l'extension du droit électoral le même danger.

Quant aux villages, la plupart n'avaient pas d'organisation municipale, et dépendaient simplement de leurs seigneurs : on voit seulement que les curés et les vicaires réunissaient souvent les habitants d'une paroisse pour régler avec eux les affaires communes, pour obtenir d'eux les sommes nécessaires aux réparations de l'église ou à l'entretien des pauvres, etc. [1].

§ II. — Louis XIV s'empare de la nomination des maires et des officiers municipaux.

Sous Louis XIV, ce système parut encore beaucoup trop libéral, et la fiscalité aidant, le pouvoir royal s'attribua le droit de nommer aux charges municipales ou de les vendre dans la plupart des villes. On commença par celles de l'Hôtel-de-Ville de Paris qui furent érigées en titres d'offices et vendues par le roi en 1681. En 1691, on confirma, moyennant finance, les titres de noblesse des officiers municipaux de Lyon, de Toulon, de Bordeaux, d'Angoulême, de Poitiers, de Rochefort, de Cognac, de Niort, de la Rochelle. Enfin en 1692, des charges de maires et d'assesseurs à la nomination royale furent créées dans toutes les villes [2], excepté à Paris et à Lyon qui conservèrent leurs prévôts des marchands : révolution importante qui rompait avec le passé et effaçait des constitutions municipales les dernières traces de leur liberté primitive. Les maires perdirent le caractère de représentants des communes et ne gardèrent que celui d'agents du roi [3].

[1] Monteil. *Histoire des Français des divers Etats*, t. VIII.

[2] Sous prétexte de mettre fin aux brigues et aux troubles qu'entraînaient les élections libres.

[3] Il y avait longtemps que la législation ne les considérait pas au-

Les maires nommés par le roi le furent à vie, tandis qu'auparavant on les élisait presque toujours pour un temps déterminé. Dans toutes les communes qui n'avaient pas de chartes, on créa des procureurs-syndics qui ne différaient des maires que par le nom et qui étaient comme eux nommés à vie (1702). En 1707, les maires et leurs lieutenants furent reconnus comme députés nés aux assemblées des pays d'États.

Cette révolution eut donc à la fois un côté fiscal, en ce qu'elle créa des offices à vendre, et un côté politique, en ce qu'elle remplaça les hommes des villes par les hommes du roi. Pourtant ce dernier but ne fut pas atteint par le fait d'une manière aussi complète qu'on l'avait espéré. Tantôt les charges de maires furent acquises par des particuliers avec titre héréditaire; tantôt elles furent réunies aux communautés, c'est-à-dire achetées par les villes, qui, en payant au roi la valeur des nouveaux offices, obtinrent le maintien de leurs droits d'élection.

La fiscalité ne s'en tint pas là. Elle fit rendre les mairies alternatives et triennales (1706). Elle transforma en offices royaux tous les offices municipaux inférieurs, dont les maires et les échevins avaient disposé jusqu'alors presque partout. Elle créa dans nombre de villes des contrôleurs des octrois (1694), des colonels, des majors et des capitaines de milice bourgeoise, des commissaires de police. Voici les créations qui eurent lieu dans la seule ville de Rennes : en 1694, des officiers de milice bourgeoise, un colonel, un

trement. L'obligation de prêter serment leur avait été imposée d'une manière générale, en 1536, par l'édit de Crémieu ; elle est probablement plus ancienne. Du reste, les charges municipales ne pouvaient être données qu'à des hommes instruits : il y avait comme des catégories d'éligibles, et du temps où les élections existaient, les officiers royaux devaient veiller à ce qu'on ne choisît personne en dehors de ces catégories. Henri II avait déclaré, en 1547, les offices de judicature et ceux de finance incompatibles avec les charges municipales.

major, huit capitaines et neuf lieutenants; en 1702 et 1704, des lieutenants de maire assesseurs, des échevins, un concierge de l'Hôtel-de-Ville; en 1704, un contrôleur du greffe; en 1707, deux offices alternatifs de lieutenant général et procureur du roi, et cinq charges de commissaires de police; en 1708, un receveur des deniers d'octroi. Plusieurs de ces charges, celles de la milice bourgeoise et celles des commissaires de police, furent achetées par la ville aussitôt après leur création. A Paris, la milice bourgeoise formait cent trente-trois compagnies qui eurent toutes, à partir de 1702, leurs charges rendues vénales et héréditaires.

Comme on le pense, cette révolution ne put s'accomplir sans de vives protestations; deux fois la couronne céda et revint sur ses actes. En 1705, elle révoqua tous les priviléges accordés aux nouveaux offices; en 1714, elle rétablit les élections municipales. Mais cette dernière mesure ne fut pas exécutée, ou ne le fut que temporairement. Dès les premières années du règne de Louis XV, la nomination des maires fut de nouveau attribuée au roi; et ce principe paraît avoir prévalu au XVIIIe siècle, à travers la variété des ordonnances qui furent rendues sur cette matière.

§ III. — Révolutions qu'éprouva le gouvernement intérieur des villes dans l'ordre judiciaire, dans la police, dans l'ordre financier.

Tandis que le système de l'élection, affaibli successivement, allait tout à fait disparaître, les dernières traces d'indépendance que l'administration municipale offrait encore s'effaçaient tous les jours.

Dans l'ordre judiciaire, les villes perdirent tout privilége sous les fils d'Henri II, et rentrèrent dans le droit commun. L'ordonnance d'Orléans (1561) attribua au roi la nomination des juges municipaux, sur une liste triple de candidats, dressée par les maires, les échevins, les conseillers et capitouls des villes. Elle supprima les juridictions inférieures

partout où il y avait un bailliage ou un siége ressortissant à un Parlement sans intermédiaire. La création de tribunaux spéciaux pour les affaires de commerce, en 1563, enleva la connaissance de ces affaires aux juges municipaux auxquels elle appartenait généralement. L'ordonnance de Moulins (1566) leur enleva toute compétence en matière civile, mesure qui fut considérée comme un coup d'État, et fit naître de fortes tempêtes, mais qu'on réussit à exécuter : très-peu de villes, comme Rheims, sauvèrent quelques débris de leur ancienne juridiction civile. Les ordonnances de Blois (1579) et de Saint-Maur (1580), achevèrent d'enlever aux municipalités leur juridiction criminelle, déjà restreinte par un grand nombre d'édits : il ne leur resta donc plus qu'une juridiction de police, très-restreinte elle-même, puisqu'elle ne pouvait connaître des affaires dont le principal dépassait quarante sous (1577).

La police intérieure des villes fut souvent réglée par des ordonnances générales à partir du XVIe siècle. Ainsi l'ordonnance d'Orléans contient sur l'alignement, sur le mode de construction, des règles générales partout applicables. Les rois créèrent, à Paris d'abord, puis dans la plupart des villes, des offices pour la voirie urbaine, pour le courtage, pour l'inspection des marchés, des poids et mesures, etc., et quoique ces créations eussent surtout un but fiscal, elles ne furent pas sans utilité. L'époque où on les trouve les plus nombreuses est aussi celle où la police des villes offre le plus d'améliorations. Vers la fin du règne de Louis XIV, les villes entreprirent partout des travaux d'assainissement, élevèrent de nouvelles constructions, firent des fonds pour s'éclairer et eurent des pompes à incendie[1].

Dans l'ordre financier, tous les octrois continuèrent d'ê-

[1] Des lanternes furent placées dans les principales villes en 1697; des pompes à incendie en 1699.

tre autorisés par le pouvoir royal. On en a des exemples pour Paris en 1536, en 1539, en 1547, en 1552. Seulement l'usage fut converti en loi par les ordonnances de Moulins 1566, et de Blois 1579, par celles de 1629 (Code Marillac) et de 1683. Dans les pays d'États le droit de donner l'autorisation était contesté au roi par les États provinciaux : Louis XIV se l'attribua d'une manière formelle en 1683. Le système des octrois prit depuis le règne de Charles IX un grand développement[1].

Les villes levaient très-peu de taxes directes : ces taxes étaient d'ailleurs d'une faible ressource à cause des priviléges qui les faisaient porter exclusivement sur une classe d'habitants. On voit, il est vrai, Henri II ordonner à Paris, pour réparer les fortifications, la levée d'un impôt sur toutes les propriétés sises dans l'enceinte des murs ; les propriétés du clergé, des nobles, celles même du roi, toutes contribuent : il n'y a d'exceptions que pour les hôpitaux. On pourrait trouver au XVIIe siècle quelques exemples semblables ; mais ce ne fut guère là qu'une ressource d'un emploi momentané. Le revenu ordinaire des villes ne se divisait qu'en deux chapitres, celui des octrois, et celui des *deniers communs* (revenu des propriétés communes).

L'édit de Crémieu, de 1536, statua que les baillis, les sénéchaux et les autres officiers du roi ressortissant des Parlements sans moyen examineraient les comptes des communes, et jugeraient toutes les contestations que ces comptes pourraient faire naître. En 1555, Henri II créa dans chaque généralité un office de surintendant de l'administration des deniers des villes, sous prétexte que ces deniers étaient consacrés presque toujours à un autre emploi que celui pour lequel on en avait autorisé la perception. Ces offices furent supprimés en 1560 sur les représentations que

[1] Voir le chapitre des finances.

les villes adressèrent; mais on leur imposa l'obligation formelle de rendre compte de leurs octrois aux chambres des comptes, et de leurs deniers communs aux sénéchaux. Il y eut même de petites villes où les comptes furent rendus directement aux officiers du roi par les comptables, sans être soumis à l'examen des conseils municipaux.

L'État sentit aussi le besoin de protéger la propriété des biens communaux, soit contre la facilité des communes à aliéner, soit contre les usurpations des seigneurs. Plusieurs mesures furent prises à cet effet durant le XVIe siècle[1]. La plus ordinaire consistait dans une faculté de rachat, semblable à celle dont avait joui souvent la noblesse et dont jouissait encore à la même époque le clergé. Henri IV autorisa les communes à racheter en tout état de cause durant quatre ans les biens aliénés, même sans clause de rachat (1600). On a de Louis XIV un édit à peu près semblable, rendu en 1659 pour la Champagne et la Picardie. En 1659, Louis XIV défendit aux communes d'aliéner aucuns biens, et même aucuns droits sans son autorisation expresse; elles aliénaient ordinairement leurs droits d'usage à vil prix.

Telle était la législation que Colbert jugea inefficace : les villes s'endettaient toujours; endettées, elles recouraient aux aliénations ou elles levaient des taxes sans les faire autoriser. Elles étaient alors exposées à des poursuites, et si le fait était avéré, à des amendes; mais elles achetaient le silence des commissaires qu'on chargeait des recherches, ce qui leur imposait une dépense nouvelle dont le roi ne profitait pas. Sully avait dû renoncer à des recherches aussi infructueuses.

Colbert fit entreprendre la vérification générale des dettes des diocèses et de celles des villes ou communautés, dans plusieurs provinces et surtout dans les pays d'États, comme

[1] Edit de 1567. Ord. de Blois de 1579.

le Languedoc, la Bourgogne. Les États provinciaux avaient été autrefois chargés de ce soin ; mais Henri IV avait porté une première atteinte à leur droit, en enlevant la vérification des dettes aux commissaires nommés par les États du Languedoc pour l'attribuer à des commissaires royaux (1600), et cette première atteinte avait été suivie de plusieurs autres. Colbert voulut recommencer une opération qu'on avait seulement essayée avant lui. Nulle part elle ne fut plus complète que dans le Languedoc. Louis XIV nomma le 10 mars 1662 une commission qui fut chargée de vérifier ces dettes, de recevoir les oppositions faites sur les dettes déjà vérifiées, de régler les budgets de dépense des communes, et de corriger les abus qui s'y seraient introduits. Les commissaires durent connaître aussi l'actif des communes, leurs rentes et l'emploi qu'elles en faisaient, les procès qu'elles avaient à intenter et à soutenir. Quand ils eurent terminé l'enquête et présenté leur rapport, Louis XIV déclara que leurs décisions auraient la force d'arrêts de cours souveraines, et il publia l'ordonnance d'octobre 1662, qui rendait son autorisation obligatoire pour toute dette nouvelle à contracter[1].

Après avoir mené à terme dans les pays d'États une révolution consommée depuis longtemps dans les pays d'élections, et fait prévaloir ce principe que les communes en qualité de mineures avaient besoin de la tutelle du gouvernement, Colbert fit un édit en 1667 pour faciliter aux villes les moyens de rentrer dans leurs biens aliénés, ou du moins dans ceux qui avaient été aliénés depuis l'an 1620. Des arbitres furent nommés pour déterminer les prix de rachat. Tous les habitants des paroisses, même privilégiées, durent contribuer au prorata de leurs biens à former les sommes nécessaires ; il fut réglé que nul ne pourrait jouir

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 289.

des biens communaux sans avoir payé sa contribution, et qu'aucun seigneur ne pourrait faire valoir de titres qui n'eussent pas trente ans de date. Le roi renonça à faire valoir les siens. Les terres communes furent déclarées insaisissables. L'opération présenta de grandes difficultés, et finit cependant par s'accomplir dans toute la France.

En 1669 toutes les villes reçurent l'ordre d'envoyer aux intendants leurs budgets de recettes et de dépenses des dix dernières années, avec les annexes nécessaires. En 1683, Louis XIV, pour empêcher les villes de s'endetter à l'avenir, ordonna que leurs budgets de dépenses fussent réglés d'avance par l'intendant de la province et par les commissaires départis. Les budgets devaient même être réglés par le conseil du roi, lorsqu'ils dépasseraient un certain chiffre dont le maximum était 4000 francs pour les villes où il existait des cours souveraines. Les villes devaient justifier de leurs revenus et ne contracter d'emprunts que si l'insuffisance de ces revenus était avérée. Les cas d'emprunts furent limités à ceux de pertes éprouvées, d'ustensiles à fournir, de troupes à loger, de nefs d'église à reconstruire. Encore les villes devaient-elles contracter ces emprunts dans les formes déterminées, et soumettre à l'intendant leurs moyens de libération.

En 1715, Desmarets adresse encore une lettre circulaire à tous les intendants pour les avertir de faire liquider les dettes des communautés et des villes[1].

Ainsi se trouva accomplie au commencement du XVIII[e] siècle la révolution qui plaça toute l'administration des communes sous la dépendance du pouvoir central. Une chose restait à faire : c'était de leur constituer un gouvernement libre, et de régler la sphère dans laquelle il pourrait se mou-

[1] Elle est citée dans Leber. *Histoire de l'administration municipale.*

voir en tout ce qui n'intéressait pas le pouvoir supérieur; c'était de concilier avec la centralisation les libertés municipales. Les lois municipales de la révolution et celles de 1831 ont pourvu à ce besoin.

CHAPITRE VII.

DE LA POLICE.

SECTION I. — *De l'autorité en matière de Police.*

§ 1. A qui appartenait cette autorité au douzième et au treizième siècle.— § 2. Établissement d'un pouvoir central supérieur, et diverses organisations du service de la police jusqu'au règne de Louis XIV.

§ I. — A qui appartenait l'autorité en matière de police au douzième et au treizième siècle.

On entendait à peu près toute l'administration actuelle de l'intérieur sous le nom de *police générale du royaume*, et le mot a gardé longtemps sa première acception. Delamarre et son continuateur au XVIIIe siècle ne le prennent pas dans un autre sens.

L'autorité en matière de police était confondue dans l'origine avec l'autorité judiciaire. Elle ne s'en sépara que lentement : on finit cependant par comprendre qu'elle devait en être distinguée et confiée à des agents plus ou moins spéciaux.

Elle appartint pendant le moyen âge aux souverains locaux. Les seigneurs l'exerçaient dans le ressort de leurs justices, les maires et les officiers municipaux des villes de commune dans le territoire de ces villes, et leurs attributions étaient plus ou moins étendues suivant les chartes. Le

roi l'exerçait dans ses domaines par l'entremise de prévôts, et depuis le règne de Philippe-Auguste quelques-unes des attributions primitives des prévôts furent confiées aux sénéchaux et aux baillis.

A cette époque, tout était encore local, le pouvoir de faire des réglements comme celui de les exécuter : il n'existait rien d'analogue à une administration centrale de la police intérieure.

L'Église établit la première quelques principes généraux qu'elle fit prévaloir sur ses terres et qu'elle décida souvent le roi ou les seigneurs à adopter. La royauté ne tarda pas à suivre son exemple; elle rendit d'abord exécutoires dans le domaine royal les prescriptions de l'Église, qui avaient pour objet les guerres privées, les Juifs, les usuriers, les hérétiques, les blasphémateurs[1]. Les ordonnances de ce genre commencèrent sous Philippe-Auguste et furent très-multipliées sous tous les règnes. Saint Louis alla plus loin, il rendit plusieurs de ces lois que l'Église dictait à la royauté obligatoires dans toute la France, et il força les seigneurs et les grands feudataires indépendants de s'y conformer ; il en fit aussi d'autres en son nom propre et en vertu du droit qui lui appartenait de *maintenir l'ordre*; telles furent celles de 1254 pour la *réformation des mœurs* dans le Languedoc, et de 1256 pour *l'utilité du royaume*. Il rendit encore les seigneurs et les officiers des villes responsables des désordres commis sur leur territoire[2], et il imposa la même responsabilité à ses propres agents, surtout aux baillis. Depuis lors l'autorité en matière de police ne fut

[1] Les édits contre les blasphémateurs sont les plus communs. On en trouve en 1182, 1269, 1397, 1415, 1420, 1437, 1460, 1486, 1487, 1493, 1510, 1515, 1524, 1535, 1536, 1572, 1581, 1594, 1617 (deux cette année), 1651, 1666.

[2] On sait le châtiment que saint Louis infligea au seigneur de Coucy en 1269.

plus exercée dans tout le domaine, et même quelquefois hors du domaine, que sous la surveillance royale.

Philippe le Long écrit en 1317 dans une lettre circulaire envoyée à chacun de ses baillis : « Que tu saches, que si nous te trouvons négligent, nous te punirons, si que tous les autres en prendront exemple. »

Les baillis furent chargés plus spécialement de la police des campagnes ; ils devaient forcer les seigneurs à rendre les chemins sûrs, empêcher les guerres privées, protéger le travail agricole.

Les prévôts eurent plus spécialement, au contraire, la police des villes et de leur territoire. Dans les villes de priviléges, elle leur appartenait tout entière et d'une manière exclusive.

Paris eut une organisation particulière. Le prévôt royal, premier bailli de France et lieutenant du roi dans la vicomté, exerçait à la fois son pouvoir sur les nobles et sur les roturiers, comme juge, comme chef militaire, comme directeur suprême de la police. Saint Louis ne voulut pas qu'une charge si importante pût être vendue à cause des désordres que cela entraînait ; il la donna comme simple commission, ou, pour conserver le langage du temps, *en garde*, et commença à en détacher quelques attributions, celles de finance par exemple. L'organisation du Châtelet, qui était le tribunal de ce prévôt, fut réglée par un grand nombre d'ordonnances dans les premières années du XIVe siècle [1]. Les membres du Châtelet furent divisés en commissaires examinateurs ou auditeurs qui faisaient les fonctions de juges, et commissaires enquêteurs qui faisaient les fonctions de juges d'instruction et de commissaires de police. Des conseillers en titre d'office y furent créés en 1328. Dès 1302, Philippe-le-Bel régla le nombre des sergents à pied et à

[1] Ordonnances de 1309, de 1321, de 1328.

cheval du Châtelet, la manière dont ils seraient armés, la caution qu'ils devraient fournir, leurs droits et leurs gages. Il y avait à Paris deux guets chargés de la sûreté publique, le guet royal, et le guet bourgeois. Le premier était entretenu aux frais du roi qui en nommait le chef, le chevalier du guet; les archers qui en faisaient partie étaient soumis à une inspection et révocables[1]. Le guet bourgeois, appelé aussi guet des métiers ou guet dormant, était composé des gens de métiers qui servaient à tour de rôle, chacun un jour toutes les trois semaines. Saint Louis l'avait institué en 1254; il était commandé par le prévôt[2].

Telle fut originairement l'organisation de la police à Paris, et dans les autres villes royales elle fut réglée plus ou moins sur ce modèle.

§ II. – Établissement d'un pouvoir central supérieur. Diverses organisations du service de la police jusqu'au règne de Louis XIV.

Saint Louis avait commencé à faire des ordonnances générales et à surveiller les pouvoirs de police dans toute la France. Vers la fin du xive siècle, les progrès accomplis dans la formation du gouvernement monarchique firent comprendre la nécessité de créer une autorité centrale supérieure, et cette autorité centrale parut tout ébauchée par l'organisation récente du Châtelet. Le prévôt de Paris reçut donc, sous Charles VI, le pouvoir de poursuivre les malfaiteurs dans tout le royaume, en quelque juridiction qu'ils se trouvassent (1389)[3], et on enjoignit à tous les officiers royaux

[1] « Ils seront mis au temps, et saura l'en comment ils se seront contenus. » Ord. de Philippe le Bel (1302).

[2] Voir sur le guet les ordonnances de 1364 et de 1559. Paris, comme Rouen, Caen et plusieurs autres villes, eut encore une compagnie d'arbalétriers, choisis parmi les hommes d'élite, formant une confrérie et jouissant de certains priviléges (Rec. des ord. 1359). Mais les compagnies de ce genre avaient plutôt pour objet la défense des villes contre les ennemis du dehors que la police intérieure.

[3] Pouvoir confirmé en 1401, en 1438, en 1447.

de lui prêter main-forte. Avant cette époque, on trouve quelques exemples de pouvoirs semblables donnés à des commissaires du roi dans plusieurs provinces, mais toujours pour un temps limité. Le prévôt de Paris reçut aussi le droit de faire des ordonnances exécutoires dans toute la France au sujet de l'approvisionnement de la capitale[1].

Un siècle plus tard, sous Charles VIII, ces changements ne parurent plus suffire. On entreprit de réorganiser l'administration de la police et de la rendre partout uniforme ; ce qui était facile, car le domaine royal s'étendait alors presqu'aux limites mêmes de la France, qui se trouvait divisée tout entière en baillages et en prévôtés. Les rois s'attribuèrent en 1493 la nomination des prévôts, et en 1515 celle des examinateurs enquêteurs, que les baillis élisaient auparavant chacun dans le ressort de sa juridiction. L'édit de Crémieu de 1536 détermina les fonctions respectives des baillis et des prévôts. Les prévôts furent chargés de la police ordinaire; les baillis ou les sénéchaux reçurent les appels et eurent la connaissance directe des assemblées illicites, du port d'armes, des troubles populaires. On organisa dans chaque bailliage une sorte de gendarmerie régulière, un corps de quarante hommes, exempts d'arrière-ban et chargés de poursuivre les vagabonds et les voleurs de grands chemins[2]. De sérieuses difficultés s'élevèrent au sujet des terresseigneuriales. La plupart des jurisconsultes s'appuyaient sur des textes du droit romain pour prouver qu'il ne pouvait y avoir qu'une police, celle du roi. Cependant on n'osa pas encore combattre trop ouvertement les pouvoirs des seigneurs, on se contenta de leur porter de fréquentes atteintes ; ainsi toutes les contestations qui sur-

[1] Ce droit est confirmé par Charles VI en 1388, et plus tard il l'est encore en 1551, en 1667.

[2] Déclaration de 1493. Telle est l'origine du mot *Exempt*.

vinrent entre les officiers seigneuriaux et les officiers royaux furent vidées par les Parlements en faveur de ces derniers.

Bientôt on crut devoir séparer la police proprement dite de la justice ordinaire, en la confiant à des agents spéciaux, et ce changement s'accomplit d'abord à Paris. La direction de la police y fut attribuée à deux lieutenants du prévôt, un lieutenant civil et un lieutenant criminel; ce dernier devait être laïque et de robe courte. Comme on n'avait pas déterminé les limites exactes de la police civile et de la police criminelle, il y eut de nombreux conflits entre les deux lieutenants : les arrêts du Parlement maintinrent cependant leur concurrence, et ce ne fut qu'en 1630 que, pour assurer l'unité d'action, les deux charges furent réunies en une seule au profit du lieutenant civil.

Le même changement eut lieu dans les provinces, bien que d'une autre manière. Les prévôts des maréchaux, qui étaient chargés de la police des troupes, se trouvant souvent en conflit avec les officiers de police ordinaires, reçurent de François Ier le pouvoir de poursuivre et de juger les malfaiteurs et les vagabonds, concurremment avec les baillis et les sénéchaux, et même de préférence à eux [1]; c'est-à-dire qu'ils exercèrent les fonctions attribuées à Paris au lieutenant criminel, tandis que les baillis et les sénéchaux exerçaient celles du lieutenant civil. Henri II confirma ce pouvoir en 1549 aux prévôts des maréchaux établis dans les provinces, à l'exclusion de ceux qui suivaient les armées, et leur attribua la poursuite et le jugement des voleurs de grands chemins, des sacriléges et des faux monnayeurs, sans que les juges ordinaires pussent y prétendre (1550). Les prévôts des maréchaux devaient appeler pour le jugement « sept officiers et personnes notables des lieux plus prochains où les délinquants seraient retenus prisonniers, » ce qui paraît

[1] Édit de Crémieu de 1536, et ordonnance de 1544.

assez semblable à notre jury et à nos assises ; la seule différence, c'est que ces assises n'étaient pas présidées par des membres de la justice ordinaire. Le prévôt du roi devait aide et assistance à celui des maréchaux.

Cette organisation faisait tous les jours naître des conflits. D'ailleurs les Parlements, qui jugeaient les appels des bailliages, avaient aussi des prétentions à l'exercice des pouvoirs de police. Ils gênèrent donc l'action des prévôts des maréchaux qui étaient placés hors de leur dépendance, et ils obtinrent que dans plusieurs provinces les fonctions attribuées à ces prévôts, en 1549, fussent exercées à leur place par des lieutenants criminels de robe courte. Ces lieutenants criminels, institués près des divers tribunaux royaux en 1554 et en 1555, eurent une juridiction assez restreinte ; seulement ils se firent autoriser à exercer leur office sur les terres mêmes des seigneurs : on laissa aux seigneurs le droit de réclamer dans un certain délai les malfaiteurs pris sur leurs domaines, pour les juger eux-mêmes ; mais, passé ce délai, les malfaiteurs étaient acquis à la justice du roi. Les lieutenants criminels durent aussi visiter les provinces, forcer les gens valides à s'occuper des travaux de la campagne, fournir du travail aux hommes sans ouvrage, leur faire rebâtir, par exemple, les fortifications des villes.

Cette confusion de pouvoirs disputés par trois sortes d'agents, les baillis et les prévôts ordinaires, les prévôts des maréchaux, et enfin les lieutenants criminels de robe courte, ne pouvait être que temporaire. Il fallait qu'une des trois autorités rivales l'emportât ; or dans la plupart des provinces, dans les plus considérables surtout [1], ce furent les prévôts des maréchaux qui restèrent les maîtres de la po-

[1] Ces provinces sont la Picardie, la Champagne, l'Ile-de-France, le Lyonnais, le Forez, le Beaujolais, l'Auvergne, le Bourbonnais, la Bourgogne, le Dauphiné, le Languedoc, la Normandie, la Guyenne et la Bretagne.

lice ou tout au moins de la police criminelle. Charles IX ne tarda pas à remplacer dans le Languedoc les prévôts des maréchaux par des vice-sénéchaux et des vice-baillis qu'il fit rentrer dans la hiérarchie primitive et dans la dépendance des baillis et des prévôts ordinaires[1], auxquels il ne laissa que le droit de juger en appel. Le même changement s'accomplit peu à peu dans d'autres pays. Le désordre cessa par cela même, et se trouva avoir produit indirectement un heureux résultat, la suppression ou tout au moins la restriction des pouvoirs que les seigneurs exerçaient en matière de police.

Il restait encore à supprimer ou à restreindre ceux qu'exerçaient les officiers municipaux des villes. Là les prétentions rivales faisaient naître d'autres conflits et comprendre la nécessité d'un réglement d'après lequel tous les pouvoirs émaneraient du roi seul.

L'ordonnance de Moulins, de 1566, qui enlevait aux villes leur juridiction civile lorsqu'elles en avaient une, leur laissa une juridiction criminelle ; celles mêmes dont les chartes ne conféraient pas le droit de justice à leurs officiers municipaux, durent nommer des bourgeois pour l'intendance de la police : ces bourgeois eurent juridiction jusqu'à concurrence d'une certaine somme, sauf l'appel aux juges ordinaires, aux juges royaux, qui devaient se réunir en assemblée de police une fois la semaine. On trouva bientôt que l'uniformité qu'on avait voulu établir par cette loi n'était pas assez complète, et d'ailleurs la police se faisait mal dans les villes où elle était partagée entre les bourgeois et les officiers royaux. Il fallut, dès 1567, décider que là où il y aurait diversité d'officiers de police, ces officiers devraient tous se réunir une fois par mois pour délibérer en commun, et l'on crut devoir appeler à ces conseils des bourgeois élus par chaque quartier ou chaque paroisse. A Paris, par exemple, cinq bourgeois armés devaient être choisis pour prêter as

sistance à la justice, chaque fois qu'ils en seraient requis.

Ces palliatifs étant impuissants, l'édit d'Amboise modifia encore en 1572, pour plus d'uniformité et de régularité, la constitution de la police municipale, et la confia à des assemblées composées de membres des Parlements ou des sièges royaux, et de bourgeois des villes. L'assemblée de police de Paris eut seule une composition quelque peu différente; mais cette organisation ne dura elle-même qu'un an. On supprima ces assemblées en 1573, à cause des difficultés qu'on éprouvait à les réunir, des plaintes que faisaient les anciens juges, et surtout parce qu'un pouvoir destiné à agir ne pouvait être exercé collectivement. Les anciens juges reprirent leurs premières attributions partout, excepté à Paris[1].

Toutes ces tentatives plus ou moins heureuses amenèrent cependant un résultat. Deux jurisconsultes, Baquet et Loyseau, approfondirent la matière, et exposèrent une doctrine complète dont l'application était très-simple. Ils distinguèrent le droit de faire les réglements, le pouvoir de les exécuter, et la connaissance des contraventions. Ils attribuèrent le droit de faire les réglements généraux au roi et aux Parlements; aux baillis et aux sénéchaux celui de faire les réglements pour une province en se conformant aux règles supérieures établies par le roi; enfin au juge principal de chaque ville celui d'en faire pour la ville elle-même. L'exécution des réglements fut attribuée dans chaque ville à un seul juge, et s'il y avait plusieurs juridictions, au juge principal. Les tribunaux de police durent être composés de juges et de commissaires. On ne fit au reste qu'appliquer aux tribunaux de police des différentes villes l'organisation qui était depuis longtemps celle du Châtelet

[1] La police était faite à Paris par une assemblée spéciale tenue au Châtelet et composée du prévôt de Paris ou de ses lieutenants, du prévôt des marchands, des échevins et du procureur de l'Hôtel-de-Ville (réglement de 1577).

de Paris. Des charges de commissaires examinateurs, sem blables à celles du Châtelet, furent créées par Henri II dans toutes les villes de Parlement, de présidial et de bail liage (1586); « Lesquels commissaires, dit l'ordonnance seront tenus faire une ou deux visitations par chacune se maine par les villes et lieux de leurs charges, voir et connaî tre des contraventions à nos ordonnances, soit par le boulangers, hôteliers, cabaretiers, charretiers, marchand de bois, foin et feurre, visiter les poids, mesures, aunages faire ouvrir les magasins à blé en temps de cherté et d stérilité, suivant la nécessité publique..... aussi faire pave et nettoyer les rues, prendre et mener prisonniers les oi seux et vagabonds. »

Comme on le voit par ce simple exposé d'attributions l'autorité en matière de police fut alors régulièrement dé finie. La création des commissaires, qui siégeaient dans le tribunaux avec les juges des villes et qui avaient le pouvoi exécutif tout en demeurant subordonnés aux baillis et au Parlements, réalisait assez bien le plan d'organisation géné rale qu'on avait formé. Mais, soit résistance des villes qu perdaient par là quelques-uns de leurs anciens droits, so toute autre cause, l'ordonnance de 1586 fut imparfaitemer exécutée. La théorie de Baquet et de Loyseau ne fut appli quée elle-même que successivement. Les conflits demeur rent nombreux jusqu'au règne de Louis XIV, partout, e principalement à Paris où les crimes étaient plus fréquent et d'une poursuite plus difficile. Des arrêts rendus par le Parlements terminaient ces conflits, mais en attribuant pre que toujours aux officiers royaux la connaissance des caus qui étaient revendiquées par les officiers municipaux [1].

[1] L'édit qui fixa définitivement à Paris les attributions respectiv du prévôt royal et du prévôt des marchands ne fut rendu qu'en 170 Delamarre, *Traité de la police*. On voit aussi en 1691 un arrêt de r glement terminer une contestation entre le chevalier du guet et l lieutenant civil.

Les ordonnances du XVIe siècle, non contentes d'organiser les tribunaux et les pouvoirs de police, développèrent aussi l'institution du guet royal, qui correspond à notre gendarmerie, et celle du guet municipal ou *guet bourgeois*, qui correspond à notre garde nationale [1]. Le guet bourgeois s'habillait à ses dépens (ordonnance de 1561), mais il recevait une solde dont le fonds était rempli par différentes assignations; ces assignations se trouvant insuffisantes, Charles IX établit à Paris un impôt annuel de vingt sous tournois par habitant de la ville, et de cinq sous par habitant des faubourgs. Les gens d'église, les membres des cours souveraines, et les personnes de la maison du roi, furent seuls exemptés, le roi se réservant d'exempter plus tard les autres privilégiés, et d'abaisser, s'il le pouvait, le chiffre de la taxe. Comme c'était une sorte de capitation dont le poids était nécessairement plus lourd pour les pauvres, on faisait à leur égard ce qu'on appelait une *cote de pauvreté*. Du reste les réglements sur le service pris en lui-même, sur les motifs d'exemption, etc., sont assez semblables à ceux de notre garde nationale.

Sous Louis XIII, Paris, Orléans et Lyon, étaient les seules villes qui eussent des chevaliers du guet. Un édit de 1631 attribua cette qualité dans les autres villes aux prévôts généraux, provinciaux ou particuliers, aux vice-baillis, aux vice-sénéchaux, et aux lieutenants criminels de robe courte. En 1633 une ordonnance créa deux cents chevaliers, deux cents lieutenants, cent exempts et trois cents archers du guet, pour être distribués dans les villes qui n'en avaient pas [2].

Enfin, Colbert entreprit avec succès d'achever l'organisation incomplète du service de la police. Un conseil spécial, chargé de ce soin et composé du chancelier, de Villeroy, de

[1] Entr'autres par celles de 1540, 1559 et 1561.
[2] Delamarre. *Traité de la police*, liv. 1er.

MM. Colbert, d'Aligre, de Lezeau, de Machault, de Sève, Menardeau, de Morangis, Poncet, Boucherat, de la Marguerie, Pussort, Voisin, Hotman et Marin, se réunit pendant quatre mois (d'octobre 1666 à février 1667) et changea toute l'ancienne administration.

On commença par faire disparaître les causes de conflits en déterminant, d'après les règles posées par Loyseau et Baquet, à qui appartiendrait le droit de faire des réglements. Partout les tribunaux locaux reçurent une juridiction de police, et s'il s'en trouvait plusieurs dans une même ville, la juridiction appartint au tribunal supérieur.

La direction suprême de la police fut ensuite enlevée au Châtelet pour être confiée à un magistrat unique et responsable, qui, sous le titre de lieutenant général, remplit un véritable ministère et fut souvent appelé dans les conseils du roi. Les ordonnances de ce lieutenant général furent naturellement rendues exécutoires dans tout le royaume [1]. La suppression des juridictions particulières qui existaient encore dans Paris suivit bientôt (1674); on les remplaça par un nouveau siége présidial au Châtelet, et ce nouveau siége fut lui-même dix ans après (1684) réuni à l'ancien, de peur des conflits. Le nombre des commissaires à Paris fut augmenté; on leur reconnut certains priviléges, comme ceux de s'intituler conseillers du roi, de parler couverts aux audiences, etc.

Vers la fin du règne de Louis XIV, et principalement sous le ministère de Chamillart, la fiscalité multiplia outre mesure les charges de police. Elle fit créer, en 1693, un lieutenant criminel dans chaque élection; en 1699, un lieutenant général de police dans toute ville ayant un Parlement, une chambre des comptes, une cour des aides, un présidial, ou un bailliage, c'est-à-dire, auprès de toutes les juridictions

[1] 1667, mars et avril.

royales, les prévôtés seules exceptées. Chacun de ces lieutenants dut avoir avec lui un nombreux personnel d'officiers, de procureurs du roi, de commissaires, de greffiers, d'huissiers de police [1]; les commissaires eurent, comme ceux de Paris, force priviléges et reçurent un quart du produit des amendes.

Ces créations achevèrent d'enlever à beaucoup de villes la part qu'elles avaient longtemps gardée dans l'administration de leur police municipale; mais en général cette dépossession fut courte. Les villes achetèrent les charges nouvelles, et en réunirent les attributions à celles de leurs officiers particuliers.

Section 2. — *Des lois de police.*

Après avoir exposé comment le service de la police fut successivement organisé, il reste à étudier les lois de police en elles-mêmes, lois très-variables, surtout à l'origine, parce qu'elles étaient faites par des pouvoirs très-différents. Les ordonnances générales commencent avec saint Louis, mais elles ne sont pas exclusives et ne s'appliquent qu'à certains objets. C'est à la fin du XVIe siècle seulement, époque où le pouvoir central s'occupe de régler plus uniformément toutes les parties du service, et de subordonner l'action des pouvoirs locaux à la sienne, que viennent les traditions, les règles indépendantes de l'arbitraire et des circonstances. En 1555, Henri II confirma les anciennes lois de police de Paris et ordonna de les réunir en un seul corps, pour que tous les agents du service pussent en avoir connaissance.

[1] Ces lieutenants de police avaient une autorité très-étendue. Un arrêt du conseil de 1701 leur attribue la connaissance de toutes les questions qui concernent les manufactures, nonobstant les prétentions des maires des villes.

§ 1. Lois de sûreté publique. — § 2. Lois contre le vagabondage et la mendicité. Établissements de bienfaisance. — § 3. Lois de surveillance morale. Lois somptuaires et lois sur les théâtres. — § 4. Lois de police rendues dans un intérêt religieux. — § 5. Police municipale.

§ I. — Lois de sûreté publique.

Les premières lois générales de police dans l'ordre des temps eurent pour but de garantir la sûreté publique.

Ce furent d'abord les défenses portées contre les guerres privées. La *Quarantaine-le-Roi*, peut-être instituée par Philippe-Auguste, fut renouvelée par saint Louis en 1254 [1]. Elle soumit toutes les contestations féodales au jugement de la cour du roi, et rendit le maintien de la paix publique obligatoire. Philippe le Hardi défendit ensuite les joutes et les tournois, qu'il jugeait propres à entretenir l'esprit d'indépendance de la noblesse. La même défense fut renouvelée sous Philippe le Bel, en 1296, pour tout le temps que durerait la guerre du roi, en 1304, d'une manière absolue : ordre fut même donné aux baillis d'arrêter les seigneurs délinquants. Cependant la résistance fut telle, que le dernier de ces édits ne put recevoir d'exécution complète. Longtemps encore on se contenta de renouveler l'interdiction des guerres privées et des tournois pendant la durée des expéditions que le roi commandait en personne, ou des guerres entreprises contre l'étranger [2]. Les États généraux, réunis après la bataille de Poitiers, purent seuls établir avec succès une prohibition générale et durable [3]. Depuis ce moment

[1] Elle fut confirmée en 1353. Saint Louis reconnaît le droit qu'ont les nobles de se faire des guerres privées ; mais il défend *guerras, incendia et carrucarum perturbationes*.

[2] Voir des lettres royales de 1314, 1317, 1352. En 1317 Philippe le Long suspend les tournois, parce qu'il va entreprendre le *saint voyage d'outre-mer*.

[3] Il y eut encore cependant quelques ordonnances plus récentes rendues dans le même but. 1367, défense des guerres privées. 1406, défense des joutes et faits d'armes. 1451, défense des guerres privées dans le Dauphiné.

ces guerres cessèrent peu à peu d'être considérées comme l'exercice d'un droit, et les ordonnances générales de police furent appliquées aux nobles qui portaient les armes.

En effet, la défense du port d'armes et celle des assemblées illicites suivirent de près. On ne pouvait porter d'armes, sans autorisation spéciale [1], et cette interdiction, dirigée d'abord contre les roturiers, fut appliquée aux gentilshommes au XVIe siècle [2]. Les permissions spéciales furent plusieurs fois révoquées sous Henri II et ses fils, à l'époque des guerres de religion [3]. En 1561, on obligea les marchands armuriers de Paris de déclarer chaque semaine à l'Hôtel-de-Ville la quantité des armes qu'ils avaient en magasin et de celles qu'ils avaient vendues. Sous Louis XIII le port d'armes fut défendu aux roturiers, aux laquais et aux valets de pied des nobles, à peine du fouet pour les délinquants, et de la responsabilité civile pour les maîtres [4].

Quant aux assemblées illicites, celles de plus de cinq personnes étaient interdites dès le règne de Philippe le Bel (1305). Sous Charles VI, nulle assemblée ne pouvait être réunie sans autorisation royale, soit assemblée du peuple, comme celles que l'Université s'était attribué à plusieurs reprises le droit de convoquer, soit assemblée de gens de guerre [5], le connétable ayant seul après le roi le pouvoir de lever des hommes d'armes. Mais la fréquence de lois semblables à certaines époques n'atteste que la faiblesse du gouvernement. Si les baillis ne pouvaient faire exécuter, même en temps de paix, les ordonnances rendues contre les désordres des gens de guerre, qu'était-ce au milieu des

[1] Les priviléges d'Aire en Artois (1361); de Montreuil-sur-Mer (sous Louis XI), offrent des exemples de ces permissions.
[2] Ord. de 1546. Peut-être cette interdiction était-elle plus ancienne.
[3] Elles le furent en 1548, en 1549, en 1559 et en 1560.
[4] Ordonnances de 1610, 1611, 1627, 1629.
[5] Ordonnances de 1405, 1408, 1410, 1413.

guerres civiles, entre les factions d'Armagnac et de Bourgogne? Charles VI était obligé de faire excommunier par les évêques et par les papes les compagnies et ceux qui les réunissaient.

Pour rendre ces lois plus efficaces, Charles VI ordonne aux hôteliers de Paris de faire connaître chaque jour au prévôt de la ville les noms des personnes logées chez eux (1407)[1]. Les étrangers ne peuvent louer de maisons particulières aux habitants et sont tenus de se loger dans les hôtelleries (1408). Il fallait une permission pour entrer armé dans Paris. C'était aussi dans un but de sûreté publique qu'on défendait de sortir du royaume sans autorisation, de faire, par exemple, des pèlerinages à Rome[2] ; les pèlerinages ou la croisade pouvaient servir de prétexte pour négocier avec les ennemis du roi. Sous Louis XI, les États de 1468 émirent l'avis qu'on ne devait pas souffrir que les grands feudataires se fissent la guerre, encore moins qu'ils se liguassent avec les étrangers; ils proposèrent de déclarer *criminelle* toute alliance de ce genre. En conséquence toute émigration non spécialement autorisée fut interdite et traitée en quelque sorte de désertion. Cette défense fut rendue formelle en 1540, et il n'y eut d'exception faite que pour ceux qui avaient des propriétés hors du royaume, ou pour les marchands qui commerçaient sans fraude.

François I[er] renouvelle encore la prohibition des assemblées illicites (1532, 1539); il se plaint que ses sujets veuillent se faire justice eux-mêmes, et il les invite à s'adresser à lui dans le cas où ils éprouveraient un refus de justice de la part des tribunaux. Il applique surtout cette prohibition

[1] Ordre renouvelé en 1539 et étendu à toutes les villes en général.

[2] 1400, défense de faire des pèlerinages à Rome; en 1405 le roi donne quelques autorisations à des particuliers. — Philippe le Bel, en temps de guerre il est vrai, mettait sous le séquestre les biens de ceux de ses sujets qui étaient sortis de France sans son congé.

aux personnes masquées [1], et aux gens de guerre qui ne peuvent se réunir plus de quatre sans permission (1543). Toutes réunions et voies de fait entre gentilshommes pour affaires particulières sont proscrites également (1546). La sévérité des mesures prises contre les levées de troupes et contre les associations augmente pendant les guerres religieuses [2]. Les lois de police de cette époque portent que les maisons qui serviront pour les conventicules et les assemblées illicites seront rasées (1559) ; elles déclarent criminel de lèse-majesté quiconque fera des enrôlements sans commission royale (1584).

Les défenses faites aux Français de s'établir en pays étranger sont renouvelées à la fin du règne de Louis XIV, et placées sous la sanction de peines très-graves. Les parents qui consentaient au mariage de leurs enfants hors de France étaient punis, les hommes des galères, les femmes du bannissement et de la confiscation des biens. Rappelons seulement que cette défense était contemporaine de la révocation de l'Édit de Nantes ; on craignait alors qu'une émigration trop générale n'affaiblit sensiblement la population, en même temps qu'elle fortifierait la puissance matérielle et morale de l'étranger.

§ II. — Lois contre le vagabondage et la mendicité. — Établissements de bienfaisance.

Le soin de la sûreté publique exigea encore d'autres mesures, et surtout la répression du vagabondage et de la mendicité. Cette répression avait été d'abord l'objet d'ordonnances locales : le roi Jean lui consacra une ordonnance générale en 1351. Tous les *oiseux, joueurs de dés, enchanteurs ès-rues*, ou *truandants*, ou *mendiants valides*, furent tenus de prendre du travail ou de sortir de Paris dans les

[1] Déjà en 1400 les mascarades sont interdites.
[2] Ordonnances de 1583, 1584, 1585.

trois jours; sinon ils devaient être *pris et menés en prison au pain*, et *tenus ainsi par l'espace de quatre jours*, la seconde fois *mis au pilori*, la troisième *marqués d'un fer chaud et bannis*. On ne pouvait faire l'aumône qu'aux *gens aveugles, méhaignés*, et à autres *misérables personnes*. La grande ordonnance de 1413 renferma des dispositions semblables. Elle voulut qu'on forçât les mendiants valides à *aller labourer*; elle chassa les lépreux des grandes villes. Au reste, les lépreux devaient être enfermés dans les ladreries (ordonnance de 1322), et, comme ils affluaient à Paris, Charles V, en 1372, avait déjà donné l'ordre de les renvoyer chacun dans sa province. On sait qu'il y avait des hôpitaux depuis les Croisades. Saint Louis avait fondé celui des Quinze-Vingt, en 1269, et ses successeurs multiplièrent comme à l'envi les priviléges qui leur furent accordés.

François I[er] défendit l'entrée de la France aux Bohémiens, ordonna d'en chasser ceux qui s'y trouvaient[1], acheva la suppression du droit d'asile que Louis XII avait commencé à faire disparaître, aggrava la pénalité contre les aventuriers, les vagabonds et les voleurs de grands chemins et enjoignit à toutes personnes de leur courir sus.

A Paris, les mendiants valides durent être employés aux travaux publics par le prévôt des marchands et les échevins (1545). On établit même une taxe des pauvres, et il est curieux de rappeler que la fameuse taxe des pauvres d'Angleterre fut instituée par Élisabeth très-peu d'années après; on peut croire que les mêmes causes agissaient au fond dans les deux pays. Cependant les taxes des pauvres eurent peu de succès en France[2], et l'on préféra élever des maisons d

[1] En 1539, défense renouvelée par l'ordonnance d'Orléans de 156 (art. 104). — Des ordonnances de 1490 et 1493 avaient déjà proscr les devins, les enchanteurs, les nécromanciens, *ceux qui usent de sciences prohibées par l'Église*.

[2] Celle de François I[er] fut rétablie à Paris en 1552, mais abandonnée encore presque aussitôt.

travail où les mendiants valides seraient forcés de se rendre et recevraient un salaire déterminé par le prévôt des marchands et les échevins, système assez analogue à celui des *workhouses* actuels d'Angleterre. Henri II, par exemple, ordonna d'établir à Paris *OEuvres publiques en deux ou trois divers lieux de ladite ville*. Les peines contre la mendicité furent nécessairement aggravées après ces ordonnances.

On décida aussi que les invalides seraient, les uns déportés dans les hôpitaux, les autres nourris, secourus, entretenus par les habitants de chaque paroisse. Dans ce but toute église dut avoir un tronc pour les aumônes : on convertit l'obligation, où étaient les prieurés et les abbayes, d'entretenir des invalides, en une obligation pécuniaire, dans l'espérance de la faire mieux exécuter. Les abbayes et les prieurés furent tenus désormais de verser leurs aumônes dans le tronc commun, et le clergé des paroisses fut chargé d'administrer ces secours.

Le soin de la charité publique et des établissements de bienfaisance commença vers le XVI[e] siècle environ à éveiller la sollicitude du gouvernement. Les premières maisons de charité étaient entretenues par des fondations pieuses. On fondait un pauvre dans une abbaye, suivant l'expression du temps, comme aujourd'hui on fonde un lit dans un hôpital[1]; et l'administration de ces maisons appartenait soit aux fondateurs, soit aux églises, soit aux villes. Le premier exemple d'une intervention supérieure est du règne de Louis XI ; il fit faire en 1476 sur l'administration des hôpitaux de Bordeaux une enquête par une commission composée d'un chanoine, du sous-maire, de deux bourgeois et du procureur royal. Sous François I[er] les exemples de ce

[1] En 1473 Louis XI fonde un pauvre à Saint-Martin de Tours. *Rec. des ordonnances.*

genre abondent; la charité publique cesse d'être l'affair exclusive des villes, et devient l'affaire du gouvernement François Ier fait en 1542 un réglement pour l'élection de gouverneurs et administrateurs de l'hospice des Enfants Dieu. La surveillance des hôpitaux et des maladeries est at tribuée aux baillis, aux sénéchaux et autres juges royaux avec faculté de remplacer les administrateurs afin de pou voir aux désordres. Pour achever cette *réformation des hôpi taux et aumôneries*, François Ier ordonne à tous les adminis trateurs, quel que soit leur titre, de rendre compte de leu gestion aux juges des lieux les plus voisins, et de leur expo ser la situation financière des divers établissements (1546) Il entreprend d'imposer lui-même des réglements particu liers à un assez grand nombre d'hôpitaux. En 1554 Henri I nomme une commission pour faire ces réglements, dont l principal fut celui de l'hôpital de la Trinité, destiné à l'édu cation des enfants pauvres. Les gouverneurs et administra teurs de cet hôpital durent être nommés par le Parlemen de Paris sur une liste double de présentation faite pa l'avocat et par le procureur général (1554). Tous les maître de métiers de Paris furent autorisés à avoir un apprenti a delà du nombre fixé par leurs statuts, à la condition de l prendre parmi les enfants pauvres élevés à l'hôpital de l Trinité.

Il ne paraît pas que ces mesures aient eu tout le succè espéré; car on voit dans le préambule de l'ordonnance d 1561 Charles IX se plaindre, « qu'on ait quasi aboli le no d'hôpital et d'hospitalité, qu'on ait défraudé les pauvres d leur nourriture due. » En conséquence il règle les form de l'élection et le mode de gestion des administrateurs. L hôpitaux placés sous la dépendance de patrons doivent avoi deux administrateurs élus tous les trois ans par les perso nes qui jouissent des droits de présentation : seulement c personnes ne peuvent nommer ni leurs parents, ni leurs d

mestiques. Si les hôpitaux ne dépendent pas de patrons ou de fondateurs, la nomination des administrateurs appartient aux villes ou aux communautés. Nul officier sortant de charge et convaincu de malversation ne peut être réélu. Les administrateurs sont obligés d'envoyer au chancelier un tableau des revenus de chaque maison, fait avec les juges des lieux, et de rendre leurs comptes annuels soit aux délégués des fondateurs, soit aux notables des villes. Enfin il leur est enjoint de traiter les malades *humainement et gracieusement*. Le service spirituel est confié à des prêtres que nomme le grand aumônier de France, et les juges locaux déterminent les sommes qui doivent leur être allouées.

En 1585 la connaissance de toutes les contestations relatives aux hôpitaux fut attribuée aux baillis, sans doute contrairement aux prétentions des juridictions patrimoniales ou des villes. On reconnut aux administrateurs le droit de faire quêter aux profit des hospices, mais avec l'autorisation royale : une autorisation de ce genre fut accordée en 1595 à l'Hôtel-Dieu de Paris [1].

Telles furent les principales mesures prises au XVIe siècle pour supprimer la mendicité, et pour donner aux établissements de bienfaisance publique sous le patronage royal une organisation régulière. Comme sanction de ces mesures, l'ordonnance de Moulins, de 1566, obligeait chaque ville à entretenir ses pauvres, à ne pas les laisser errer ou mendier [2], et les villes devinrent responsables vis-à-vis de la royauté de la manière dont elles exécutèrent ces obligations.

Le XVIIe siècle voulut faire mieux, et sans entrer ici dans

[1] Cela était d'usage : on voit François Ier autoriser, en 1541, une quête pour l'entretien des orphelins de la banlieue de Paris; mais l'usage n'était pas encore devenu règle formelle.

[2] Ordonnance de Moulins : article 73, confirmé par une déclaration de 1586.

le détail divers des ordonnances, sans énumérer tous les h pitaux fondés ou toutes les commissions de réformes non mées, je dois rappeler les mesures nouvelles prises po résoudre une question dont le gouvernement s'occup avec persévérance.

Henri IV fonda, en 1604, le premier hôpital militaire po les Invalides et les hommes blessés au service. Ce premi hôpital fut cependant d'une ressource insuffisante, et l vieux soldats continuèrent à être répartis entre les abbay que l'on chargeait de leur entretien : on fit faire, en 1623, u état des abbayes et des monastères, et l'on fixa le chiffre d la contribution annuelle à laquelle on devait les soumett pour chaque soldat estropié.

Les États de 1614 demandèrent que l'on employât d moyens plus efficaces que ceux dont on se servait pour fo cer au travail les mendiants valides. L'assemblée des notabl de 1627 décida qu'il y aurait dans chaque Parlement u commission spéciale nommée pour s'entendre à cet éga avec l'évêque diocésain. Les gens sans aveu furent oblig de prendre du service dans les compagnies de commerc de s'embarquer pour les Indes, de s'engager dans la marin Le nombre des grandes entreprises qui se formaient alo permettait d'employer beaucoup de bras, et offrait un d bouché à toutes les personnes sans condition. Cependa l'État dut ouvrir encore des ateliers, et il préféra au sy tème des ateliers libres celui des ateliers de force. On calc lait qu'enfermer deux cents pauvres, c'était en chasser hu cents, parce que les six cents autres travailleraient po garder leur liberté[1]. Chaque ville eut bientôt une sor d'hôpital-atelier. Paris obtint du roi six mille livres po la fondation du sien, et prit tous les frais d'entretien à

[1] Lettre du garde des sceaux Marillac à M. Molé, procureur gén ral au Parlement de Paris, 27 août 1629. Fonds des Cinq-Cents Colbert, n° 6.

charge. « Il faut, disait le garde des sceaux Marillac, que Paris se fournisse à soi-mêmee c que la moindre ville du royaume ferait sans emprunter de ses voisins[1]. » — Marillac ne se contenta pas de faire enfermer les vagabonds; il recommanda de traiter de même les soldats estropiés, ou soi-disant tels, qui ne pouvaient trouver de place dans les abbayes. On ouvrit aussi sous le règne de Louis XIII des ateliers pour les enfants pauvres. En 1635, un atelier de tapisseries turques fut établi dans l'hôpital de la Savonnerie, et le premier président, le procureur général et les administrateurs des pauvres passèrent bail à un tapissier nommé Lourdet, qui prit l'engagement d'y recevoir comme apprentis soixante enfants tirés des hôpitaux des pauvres; le temps d'apprentissage devait durer six ans[2].

Les peines contre la mendicité devinrent aussitôt de la dernière rigueur. En 1638, tous les vagabonds et gens sans aveu eurent à prendre condition, ou à « vider Paris avant le premier jour du carême suivant, sous peine d'être envoyés aux galères[3]. »

Au reste, le succès de toutes ces institutions fut encore douteux ou insuffisant. Sous Louis XIV, il y eut beaucoup de nouvelles fondations. La plus considérable fut celle de l'hôpital général de Paris, établi par un décret de 1656, et constitué en 1657. Il reçut un don important de Mazarin. Le premier président au Parlement, le procureur général et l'archevêque en furent nommés directeurs perpétuels, et les directeurs inférieurs durent prêter serment de bien et fidèlement administrer devant le Parlement lui-même auquel leur

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 6. — Autre lettre du 14 octobre 1629.

[2] Entr'autres hôpitaux fondés sous Louis XIII, il faut citer celui des incurables, et la commanderie de Saint-Louis établie à Bicêtre en 1633 pour les soldats invalides.

[3] Cf les édits d'août 1661 et d'octobre 1686. — Les mêmes peines sont infligées aux Bohémiens, aux magiciens, devins et empoisonneurs en 1682.

réception fut attribuée[1]. Comme les pauvres de toute la France affluaient à Paris, la création d'un hôpital semblable dans chaque ville fut décrétée en 1662. Citons encore, parmi les fondations de ce règne, celle du premier hospice d'enfants trouvés, celles de Bicêtre et de la Salpêtrière, dont on fit, en 1684, des maisons de correction, l'une pour les garçons au-dessous de vingt-cinq ans, l'autre pour les filles et les femmes perdues; la communauté des filles repenties du Bon-Pasteur[2], etc...

On transportait à la plupart de ces établissements nouveaux les biens d'anciennes communautés religieuses[3]. On pourvut encore à l'entretien des hôpitaux par d'autres moyens. En 1683, on leur transféra la propriété de tous les biens légués aux pauvres de la Religion prétendue réformée, et de ceux des consistoires, en leur imposant, il est vrai, l'obligation de donner asile à ces pauvres, aussi bien qu'à ceux de la Religion catholique. En 1690, on leur défendit de recevoir à fonds perdu aucun capital avec l'engagement d'en servir la rente à un taux d'intérêt supérieur au denier vingt, précaution qui écartait des donations faites aux hospices toute chance aléatoire. Enfin, en 1699, on attribua à l'hôpital général un sixième de la recette brute de l'Opéra et des spectacles.

Voilà comment s'organisèrent, sous la direction supérieure de l'État, des établissements de charité légale qui servirent d'ailleurs à garantir la sûreté publique. Cette sûreté fut encore garantie par la défense des jeux de hasard, renouvelée depuis saint Louis sous tous les règnes. Elle le fut par les édits de Louis XIV qui supprimèrent les loteries particulières, et

[1] Voir les Mémoires des intendants de 1698. — Généralité de Paris. — Gouvernement ecclésiastique.

[2] Fondée à Paris en 1698 par Mme de Combé. Delamarre. *Traité de la police*.

[3] Ainsi furent supprimées la communauté de Notre-Dame du Mont Carmel en 1672, et celle de Saint-Lazare en 1693.

toutes les réunions réputées dangereuses[1]. Elle le fut aussi par l'obligation imposée aux domestiques (XVIe siècle) d'avoir un certificat qui fît à peu près l'office du livret de nos ouvriers. Une déclaration royale défendait de recevoir tout domestique qui ne présenterait pas un certificat semblable signé de son ancien maître, et prononçait une amende contre les chefs de famille délinquants.

Enfin le soin de la salubrité publique fit prendre contre la peste des mesures analogues à celles qu'on avait prises autrefois contre la lèpre. Les quarantaines, d'usage très-ancien, furent réglementées en 1683. En 1668, le Parlement décréta l'établissement d'une maison de quarantaine à Paris, pour séquestrer les personnes atteintes de maladies contagieuses. Plusieurs arrêts de la même époque interdirent tout commerce, et même toute correspondance, avec les pays d'où provenaient ces maladies.

§ III. — Lois de surveillance morale. Lois somptuaires, et lois sur les théâtres.

La police générale du royaume devait comprendre, après les lois de sûreté et de charité publiques, celles qui concernaient les bonnes mœurs et la religion.

C'est à la surveillance des bonnes mœurs qu'appartiennent les édits contre le luxe et les superfluités. Les lois somptuaires sont très-anciennes ; on en trouve, dès l'an 1283, sous Philippe le Hardi. Elles paraissent avoir eu surtout un motif religieux ; la religion proscrivait le luxe, comme instrument de corruption, et voulait obliger les riches à dépenser en aumônes l'excédant de leurs revenus. On vit aussi en elles pendant longtemps un remède à l'inégalité des fortunes. « C'est chose honteuse à la France, disait au roi,

[1] L'édit de décembre 1666 a pour but de « chasser ceux chez lesquels se prend et se consomme le tabac, qui tiennent académies, brelans, jeux de hasard et autres jeux défendus. » Les jeux à combinaisons et les jeux d'adresse étaient les seuls tolérés.

en 1615, le Parlement, de voir le peuple réduit à une extrême pauvreté, et qu'il se fasse néanmoins des dépenses prodigieuses ès maisons de ceux qui ont épuisé toute la substance de vos sujets. » Les lois somptuaires eurent encore quelques autres effets : elles servirent à maintenir la différence extérieure des rangs et des conditions[1]. Au point de vue économique, elles offrirent aux nobles un moyen efficace de conserver leurs fortunes; elles forcèrent les grandes familles à faire une épargne sur leurs revenus, pour augmenter leurs capitaux : elles rendirent donc obligagatoire pour les particuliers une mesure de simple prudence.

Enfin les ordonnances somptuaires servirent d'expédient financier. Ainsi Philippe le Bel défendait à toute personne ayant moins de six mille livres tournois de rente de garder de la vaisselle d'or ou d'argent, et aux personnes plus riches d'en garder au delà d'une quantité limitée; le reste devait être porté à la Monnaie. La fabrication des ouvrages d'or et d'argent fut toujours très-bornée, parce qu'on voulait réserver les métaux précieux aux besoins de la circulation, et les empêcher de devenir plus chers. On trouve encore sous Louis XIII des édits rendus en ce sens[2].

Le luxe des repas et celui des habits furent l'objet des mesures les plus nombreuses. On fit des ordonnances sur les repas jusqu'en 1629[3]; au reste leur impuissance est at-

[1] Charles IX limite la dépense des ecclésiastiques dont le faste a excité les plaintes des États d'Orléans (édits de 1561, de 1563, de 1573). Henri III défend aux femmes de roturiers de porter l'habit de *demoiselles*.

[2] Entr'autres celui de 1636 qui fixe un maximum invariable de quatre onces pour le poids des ouvrages d'or et de quatre marcs pour celui des ouvrages d'argent.

[3] Quand ces ordonnances n'auraient pas d'autre intérêt pour nous, elles pourraient servir à mesurer le progrès de la richesse publique, depuis Philippe le Bel qui défendait d'avoir plus de trois plats à chaque repas, et de faire un même plat de chair et de poisson, ce qui eût donné moyen d'éluder l'édit, jusqu'à Louis XIII qui permettait troi services, pourvu qu'il n'y eût à chaque service qu'un seul rang de plats.

testée par les précautions minutieuses accumulées dans les plus récentes [1] et par la sévérité des peines qu'elles prononçaient. Charles IX condamnait les coupables au fouet pour la seconde récidive. Cette pénalité barbare fut effacée de la loi de 1629, mais ne fut pas remplacée, et la loi qui manquait de sanction n'eut aucun effet.

Les principaux édits sur le luxe des vêtements furent l'œuvre de François I[er], de Henri II et de Charles IX. Il semble qu'on ait renoncé presqu'aussitôt à leur exécution; mais Sully les remit tous en vigueur. Sully, dominé par ses préjugés militaires et par l'habitude d'une stricte économie, ne voyait dans l'industrie que le luxe, et dans le luxe qu'un instrument de volupté et de paresse pour les particuliers, de ruine pour l'Etat. Il croyait que le germe de paix qu'elle fait éclore est celui d'une paix oisive, et il ne connaissait pas d'autre activité que celle d'une pauvreté mâle et des vertus guerrières. Il détermina donc par un édit le maximum de la dépense des personnes de toute qualité, en prenant pour base celle qu'elles étaient supposées faire au temps de Louis XI; et ce qu'il y a de curieux, c'est qu'il crut arrêter par là l'augmentation successive du prix des objets, révolution qu'il déplorait sans la comprendre. Ses tarifs contre l'étranger furent conçus dans le même système (voir plus loin). On sait au reste qu'il voulait empêcher l'ancienne noblesse d'être envahie par les hommes nouveaux enrichis, et qu'il lui donnait dans ce but l'exemple de la simplicité et de l'épargne, « vêtu ordinairement, comme Péréfixe le représente, de drap gris, avec un pourpoint de satin ou taffetas, sans découpure, passement, ni broderie. » Il disait de ceux qu'il voyait richement habillés, qu'ils portaient leurs moulins et leurs bois de haute futaie sur leur dos.

L'esprit de Sully anima aussi en 1614 les députés des

[1] L'édit de 1629 ne comprend pas moins de 361 articles.

Etats, qui insistèrent pour la stricte exécution de toutes les lois somptuaires[1] : en effet ces lois furent très-multipliées sous Louis XIII, mais elles ne servirent que d'une vaine protestation contre les progrès de la richesse générale et contre ceux de l'industrie; d'ailleurs les exceptions forcées tuaient la règle. En 1629, on prohiba l'usage des dentelles; or des fabriques de dentelles s'établirent en France précisément à cette époque et vendirent leurs produits à un prix inférieur au prix des produits étrangers; aussitôt la consommation des dentelles augmenta, l'édit de 1629 fut illusoire et il fallut le renouveler en 1634, en 1635, en 1636; il fallut même recourir, pour l'exécuter, à des descentes et à des saisies chez les marchands. Ce n'est là qu'un exemple entre mille. D'autres industries, attaquées par des édits somptuaires, réclamèrent, obtinrent qu'on modérât les restrictions, que certains priviléges leur fussent accordés. Enfin après quelques oscillations entre la sévérité et la tolérance, le lieutenant civil finit par reconnaître que la loi prohibitive était inexécutable, et que ses agents ne pouvaient répondre des contraventions, tant elles étaient nombreuses.

Sous Louis XIV les lois somptuaires sans cesse renouvelées deviennent cependant plus rares dans les dernières années et surtout de moins en moins sévères. Celle de 1700 se contente de défendre la possession de certaines pièces d'orfévrerie, et de limiter la valeur des pierreries, des diamants, que chaque particulier peut avoir. La dernière est celle de 1713 qui se contente de défendre aux simples particuliers le port de la livrée royale.

La réaction qui s'opéra contre le système de ces lois fut

[1] « Qu'il soit fait défense à toute personne, portent les cahiers des États, fors à celles qu'il plaira à Votre Majesté d'excepter par son édit, de porter perles, diamants, et autres pierreries, d'avoir carrosses dorés ou enrichis de brodures ou passements de soie, de faire dorer cheminées, lambris ou autres choses, si ce n'est pour l'ornement des églises. »

d'abord l'œuvre des marchands et des fabricants dont elles lésaient les intérêts. Ensuite leur inefficacité et le simple progrès des choses amenèrent une révolution des idées économiques. Dans les documents du temps de Louis XIV, même autres que les mémoires des chambres de commerce, le luxe continue d'être universellement proscrit, mais la richesse cesse de l'être; elle est regardée au contraire comme un des principaux objets qui doivent exciter la sollicitude du gouvernement. « La pauvreté, dit l'un d'eux, était représentée autrefois couronnée de fleurs; elle ne l'est plus que hérissée d'épines. »

Les lois sur les théâtres doivent être aussi rangées au nombre de celles qui eurent pour objet la protection de la morale publique. Les spectacles avaient besoin d'être autorisés et réglementés par des ordonnances de police, dont on trouve les premiers exemples sous le règne de Charles VI [1]. Charles VI accorda, comme on sait, aux confrères de la Passion le droit de représenter des mystères. Les comédiens obtinrent ensuite des privilèges [2], et formèrent plusieurs corporations assimilées à celles des autres gens de métiers. Une des principales obligations qu'on leur imposait était de soumettre leurs pièces à la censure [3]. Les théâtres demeurèrent longtemps des entreprises privées, et l'Opéra, fondé sous Louis XIV, fut le premier que l'Etat prit à sa charge.

§ IV. — Lois de police rendues dans un intérêt religieux.

Toutes ces lois avaient un côté religieux, mais d'autres étaient exclusivement religieuses. La police sanctionna et rendit obligatoires tous les décrets de l'Eglise catholique, comme l'observation du dimanche et des fêtes, la défense de

[1] En 1398, en 1402. — [2] En 1554, en 1560.

[3] Un règlement de 1609 porte que les pièces jouées à l'hôtel de Bourgogne y seront soumises.

mettre en vente de la viande pendant le carême[1]. C'est pai que les réglements de police étaient exclusivement catho ques comme les lois, que les questions soulevées par l'é blissement du protestantisme furent si difficiles à résoudı

D'assez nombreuses ordonnances poursuivirent aussi c abus auxquels la religion pouvait servir de prétexte. I confréries, les pèlerinages durent être soumis à l'auto sation royale. En 1539, François Ier supprima les co fréries de sa propre autorité, parce qu'elles étaient moyen de désordre. On en rétablit plus tard un certain no bre, mais à l'aide d'autorisations particulières[2], et les r firent les réglements de ces confréries rétablies; ils déf dirent généralement d'en consacrer les revenus à des ba quets, et ordonnèrent qu'on les employât à faire des a mônes ou à entretenir des écoles. Quant aux pèlerins, exigea qu'ils prissent un passe-port des officiers royaux municipaux (1665), et une autorisation de leur évêq (1671); autrement les pèlerinages eussent servi de préte: à la mendicité. En 1686, on exigea un passe-port déliv par les secrétaires même du roi.

§ V. — Police municipale.

J'ai déjà exposé ailleurs comment le pouvoir royal s tait successivement emparé de la direction de la police m nicipale, en substituant son action personnelle à celle (villes, ou en réglant et en surveillant lui-même l'action ces dernières. Je renvoie aussi pour certaines parties de ce police, pour celle, par exemple, qui regarde les métiers, chapitre qui traite de l'industrie.

Quelques observations cependant sont ici nécessaires. (

[1] Voir le chapitre de l'Eglise. On trouve déjà une ordonnance ren dans ce but en 1363.

[2] Un arrêt du Parlement de 1660 déclara cette autorisation obli toire pour la formation de toute confrérie.

sentit de très-bonne heure qu'il n'était pas bon que la police municipale appartînt tout entière aux officiers municipaux, que des intérêts supérieurs pouvaient y être engagés. Aussi envoya-t-on fréquemment des commissaires royaux dans telle ou telle ville pour atteindre ce but. L'intervention des Parlements dans l'exercice de la police municipale s'explique encore de la même manière [1].

La nécessité d'assurer les approvisionnements fit confier aux agents royaux, dès le règne de Philippe le Bel, des pouvoirs étendus. Ils devaient dresser le relevé de ces approvisionnements. Les ventes devaient toutes se faire aux halles, et nombre d'ordonnances furent rendues pour empêcher les marchands en gros de devenir accapareurs [2].

Dans les années de famine, comme en 1304, chaque ville devait garder la quantité d'approvisionnements nécessaire à sa subsistance et envoyer le reste au marché. La formation des greniers était interdite. On fixait un maximum pendant la cherté, et, ce temps passé, on rétablissait la liberté des prix [3]; ce fut donc au sujet des subsistances que l'on éta-

[1] Voir entr'autres les ordonnances sur la voirie municipale de Paris.

[2] Voir celles de 1408, de 1482. Cette dernière, qui interdisait l'achat des blés en vért, fut renouvelée en 1539 et en 1540. — Les ordonnances de 1531 et de 1544 portent que les agriculteurs vendeurs de blé préféreront toujours le petit peuple, à quelqu'heure qu'il se présente, aux marchands qui achètent pour revendre.

[3] La mauvaise culture et l'absence d'une bonne police dans les campagnes rendaient la crainte des famines très-commune. La famine était le résultat inévitable de toutes les guerres qui avaient la France pour théâtre. En 1421, année où les Anglais étaient maîtres d'une partie du royaume, Charles VI est obligé de défendre aux habitants d'Amiens et de Beauvais d'arrêter au passage les denrées destinées à l'approvisionnement de Paris; défense renouvelée en 1474.

L'exportation des grains était interdite d'une province à l'autre (François I[er] la défend encore en 1515 pour le ressort de la prévôté de Paris, et les bailliages de Chartres, de Senlis et du Vermandois). Elle ne pouvait avoir lieu qu'avec l'autorisation des baillis ou des gouverneurs. Louis XII y substitua en 1508 la nécessité de l'autorisation royale. En 1571 le droit de conférer cette autorisation fut déclaré royal

blit les premières règles générales dont l'exécution fut confiée aux officiers royaux.

Il serait curieux de connaître si le nombre des métiers nécessaires aux approvisionnements était limité dans chaque ville. Bien que les documents soient contradictoires, il paraît l'avoir été généralement; il l'était à Paris, lorsque fut rendue l'ordonnance de février 1416, la plus importante peut-être sur cette matière.

On peut citer aussi parmi les règles générales l'usage qui s'établit depuis Louis XI de fixer un *maximum* pour le prix de certaines marchandises, surtout de celles qui étaient vendues dans les hôtelleries[1]. On voulait remédier par là au progrès du renchérissement, et l'on croyait que c'était le devoir de l'État d'intervenir en pareille circonstance entre le vendeur et l'acheteur. Les tarifs étaient renouvelés tous les ans, à la Saint-Martin d'hiver, eu égard aux causes d'augmentation et de diminution qui pouvaient survenir dans les prix. Les ordonnances de ce genre devaient être mises en titre authentique, et criées dans l'étendue de chaque sénéchaussée. Au fond, elles n'attestent que la rareté des relations commerciales; mais elles pouvaient avoir le genre d'utilité obtenu aujourd'hui par les publications de

et domanial, et l'édit d'Amboise de 1572 obligea les gouverneurs de provinces d'envoyer au roi deux fois l'an un avis sur l'état des récoltes. Au reste, ces dispositions ne purent prévaloir qu'après une vive résistance des souverainetés locales. Henri IV força le Parlement de Toulouse (lettre du 17 octobre 1604) à révoquer un arrêt qui empêchait la sortie des blés. Le juge de Saumur s'était arrogé le même droit; Sully cassa la décision qu'il avait prise, et le fit comparaître devant le Conseil.

On a souvent reproché à Colbert d'avoir mis des entraves au commerce des grains; il ne fit en réalité que suivre les anciennes règles, et n'eut que le tort de les laisser subsister. Au reste, ce commerce profita comme tous les autres de la révision des droits de traites, et des grandes améliorations obtenues sous son ministère.

[1] On était également passible d'une amende, quand on mettait à trop haut prix des marchandises non taxées.

mercuriales. La fixation de ces tarifs fut presque partout attribuée aux juges locaux; elle leur demeura en définitive, malgré les variations auxquelles l'autorité, en matière de police, fut soumise dans le courant du XVI[e] siècle.

En 1577, Henri III ordonna qu'il faudrait une autorisation royale pour tenir un cabaret, une taverne ou une hôtellerie: cette loi fut renouvelée sous Louis XIV.

La pensée d'établir en France l'unité des poids et mesures est peut-être aussi ancienne que la monarchie. Elle remonte tout au moins à Philippe-le-Bel. C'était une des idées favorites de Louis XI. Au XVI[e] siècle on fit quelques essais partiels, non pour atteindre encore l'unité, mais pour diminuer la variété. En 1510, on voit Louis XII, sur la requête des trois États d'Auvergne, déterminer la contenance de mesures uniformes qui devaient être adoptées dans toute la province. François I[er] et Henri II font des réglements du même genre [1]. Henri II ramène à un type unique les poids et mesures de la banlieue de Paris, ordonne qu'un étalon en soit déposé à l'Hôtel-de-Ville (1557), et l'année suivante il force d'accepter ce nouveau type dans tout le ressort du Parlement; il y oblige même ceux des seigneurs qui ont encore conservé l'ancien droit de fixer eux-mêmes les poids et les mesures dans leurs seigneuries. Au temps de Colbert, on réforma les étalons de la plupart des mesures en usage dans toute l'étendue de la France, et en 1683 on en fit un tableau comparé dans lequel on indiqua leurs valeurs respectives. La fiscalité fit créer ensuite quelques charges de mesureurs de grains en titre d'office et d'autres semblables, dans les villes importantes.

On voit par ce qui précède combien il a fallu de temps et de persévérance aux agents du pouvoir central pour créer

[1] François I[er] rendit un édit en 1540 pour que l'aunage des draps fût uniforme dans toute la France, mais il ne put faire exécuter son édit, et le révoqua lui-même en 1543.

quelque chose qui ressemblât de loin à notre administration intérieure actuelle, pour enlever à tel ou tel intérêt son caractère d'intérêt local et lui assurer une satisfaction plus générale et plus large. La création des intendants au XVIIe siècle est une des causes qui ont le plus contribué à faire obtenir ce résultat (*voir l'introduction*). Mais les intendants eux-mêmes éprouvèrent de fortes et de longues résistances, parce que leurs entreprises ne tendaient à rien moins qu'à supprimer l'action des pouvoirs locaux, villes, Parlements, États provinciaux ou autres. Le développement complet, définitif de l'administration centrale de l'intérieur n'était guère possible qu'avec un gouvernement dans lequel chaque localité envoyât ses représentants siéger aux assemblées délibérantes[1].

CHAPITRE VIII.

DE L'ADMINISTRATION JUDICIAIRE.

§ 1. Tableau des institutions judiciaires au XII[e] siècle. Tribunaux patrimoniaux ; prévôtés, bailliages. — § 2. Commencements de la centralisation judiciaire. Formation du Parlement de Paris. — § 3. Autres cours souveraines du domaine royal. — § 4. Effets de la création du Parlement de Paris. — § 5. Actes royaux du XIV[e] siècle relatifs aux juridictions patrimoniales. — § 6. De la constitution du Parlement et de ses vicissitudes durant le XIV[e] et le XV[e] siècle. Privilèges. Hérédité des charges. — § 7. Compétence du Parlement à cette même époque. Quelle part il prit à la direction générale de l'administration monarchique.—§ 8. Tribunaux royaux inférieurs des bailliages, des prévôtés. — § 9. Établissement des tribunaux présidiaux au XVI[e] siècle. Tenue des grands-jours.— § 10. Suppression ou limitation des juridictions patrimoniales à partir du XVI[e] siècle. — § 11. Comment l'uniformité fut introduite dans la législation. Rédaction des coutumes. Recueil des ordonnances. — § 12. De la magistrature en général durant les XVI[e] et XVII[e] siècles. Traitements des juges ; vénalité

[1] La création du ministère de l'Intérieur n'eut lieu qu'en 1797, après l'Assemblée constituante, l'Assemblée législative et la Convention.

des charges. — § 13. De la compétence des tribunaux royaux à la même époque en matière ecclésiastique. — § 14. En matière commerciale. — § 15. En matière administrative. Juridiction des maîtres des requêtes de l'hôtel et du grand conseil. — § 16. Parlements provinciaux. — § 17. Ministère public. — § 18. Procureurs, avocats, notaires, greffiers. — § 19. Rôle politique des Parlements. Droits d'enregistrement et de remontrances.

Le droit de rendre la justice, après avoir appartenu pendant le moyen âge à tous les souverains locaux, leur fut successivement enlevé. Une révolution lente s'accomplit, dont il est facile de reconnaître le progrès dans l'histoire des tribunaux et dans celle des lois. La centralisation s'établit par degrés dans l'ordre judiciaire, et l'unité d'action du pouvoir central rendit possibles ou même acheva dans ce service, comme dans tous les autres, d'importantes réformes.

§ I. — Tableau des institutions judiciaires au XIIe siècle. Tribunaux patrimoniaux. Prévôtés. Bailliages.

Je dois exposer d'abord le tableau des institutions judiciaires de la France, à l'époque où la justice était patrimoniale, et appartenait aux souverains locaux.

On distinguait à cette époque deux classes de tribunaux, ceux de l'Église et ceux des laïques. Les tribunaux de l'Église avaient une juridiction exceptionnelle, et, comme je l'ai exposé ailleurs[1], une compétence d'autant plus étendue que ses limites étaient fort incertaines.

Je ne m'occuperai donc que des tribunaux laïques. On sait que la France, si l'on excepte les villes de commune, et les villes ou les terres placées dans le domaine royal, ou plutôt dans la partie de ce domaine que les rois n'avaient pas inféodée, se divisait en fiefs qui avaient chacun leur justice patrimoniale. Le droit de ces fiefs était absolu, mais tous ne l'exerçaient pas de la même manière. On distinguait trois

[1] Voir le chapitre de l'Église.

degrés de justice, la haute, la moyenne et la basse, ces deux dernières appelées dans la langue du moyen âge grande et petite voirie. Les tribunaux patrimoniaux étaient de divers degrés, d'après le rang et la nature des fiefs auxquels ils appartenaient, et lorsque les règles féodales furent mises par écrit, comme dans les Etablissements de saint Louis, on prit soin de bien déterminer la compétence diverse de chacun d'eux, le taux des amendes et la nature des peines qu'ils pouvaient prononcer.

Les villes de commune avaient dans leurs murs, et quelfois dans leur banlieue, la justice haute, moyenne ou basse, suivant les conditions posées dans leurs chartes de liberté. Il en était de même des villes privilégiées.

Quant au domaine royal, ou plutôt à sa partie non inféodée, elle appartenait à la justice particulière du roi.

La justice ecclésiastique était rendue par des juges officiels, la justice civile l'était autrement. Le seigneur présidait ses assises soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Il y appelait ses vassaux, et ceux-ci étaient tenus de s'y rendre sous peine de forfaiture : l'obligation leur en est imposée d'une manière formelle par les lois féodales[1]. Réunis ainsi à la cour du seigneur, les vassaux portaient le nom de pairs ; c'était un principe que nul ne pouvait être jugé que par ses pairs ; quant au nombre de juges nécessaires pour rendre un jugement, il variait suivant les Coutumes. L'accusé pouvait seulement récuser la cour de son seigneur, si elle n'était pas *suffisamment garnie;* il pouvait s'adresser alors à une cour plus élevée, ce qui se nommait *appel par défaute de droit.* Mais ce n'était pas là un appel comme nous l'entendons aujourd'hui, car il n'y avait pas de jugement à réformer. Le jugement une fois rendu ne pouvait être attaqué que d'une manière, par le défi. Le défi avait

[1] Elle y est désignée sous le nom de *Fiducia.*

été soumis à des règles qu'ont énumérées soigneusement Beaumanoir et Pierre de Fontaines, mais dont l'examen serait ici trop long et sans intérêt.

Le roi avait son tribunal comme les seigneurs, et ce tribunal était composé des vassaux de son domaine. La cour des pairs de France, composée des grands vassaux de la couronne, en était distincte en droit, quoiqu'en fait elle se confondit peut-être avec lui[1]. La justice du roi était présidée par le sénéchal, le premier des grands officiers de la couronne ou *ministeriales*.

Mais la terre du roi était très-étendue, et la cour du sénéchal composée des vassaux ne jugeait que les causes de ces vassaux, les causes féodales. On avait donc attribué des pouvoirs judiciaires aux prévôts qui étaient les agents de l'administration royale dans la partie non inféodée du domaine. Les prévôts étaient juges ordinaires dans toutes les causes civiles qui n'appartenaient pas à la féodalité, et dans les causes pénales qui n'étaient pas réservées par leur nature aux officiers supérieurs. Leur compétence s'étendait sur la campagne et sur les villes de leur ressort qui n'avaient point de tribunaux particuliers. Ils devaient aussi tenir des assises hors de leur siége habituel, dans tout le cercle de leur juridiction. Ils étaient placés sous la surveillance immédiate du sénéchal.

Les prévôts pouvaient être choisis parmi les simples bourgeois des villes, et c'est avec raison qu'on a regardé l'admissibilité des membres du tiers-état aux fonctions publiques, comme une des causes qui ont le plus hâté son éducation politique et favorisé son élévation.

De cette manière les prévôtés restèrent de simples offices donnés en commission, et ne purent s'inféoder à titre héréditaire, tandis que la sénéchaussée de France avait été inféodée, et continua de l'être jusqu'au règne de Philippe-

[1] Voir le chapitre de la Noblesse, section 1re, de la Pairie.

Auguste qui la *remit en sa main*. Les prévôtés étaient vendues ou affermées : les prévôts élisaient eux-mêmes leurs sergents qui donnaient caution.

Chaque grand fief fut divisé comme le domaine royal en prévôtés, organisées sur ce modèle.

L'institution des baillis créa de nouveaux juges et de nouveaux tribunaux. La cour du sénéchal ne suffisait pas à l'expédition des affaires, surtout depuis que de nombreuses acquisitions venaient augmenter l'étendue primitive du domaine. On envoyait probablement des commissaires royaux, des *missi dominici*, en tournée pour l'information ou le jugement de certaines affaires, de celles, par exemple, qui avaient un caractère politique, ou pour recevoir les plaintes des hommes libres, surtout celles qui étaient dirigées contre les officiers inférieurs. Les baillis furent des commissaires royaux permanents dans une circonscription administrative déterminée, que l'on appella *bailliage*. Comme délégués de justice, ils ne firent que présider les assises composées de vassaux du roi. Ils durent écouter toutes les plaintes, judiciaires ou administratives, et y faire droit. On leur donna aussi une juridiction criminelle spéciale qui comprenait, en 1190, l'année de leur institution, la connaissance de tous les crimes compris sous les quatre désignations suivantes : *murtrum*, *raptus*, *homicidium*, *proditio*, et que saint Louis étendit plus tard. Enfin on leur reconnut le droit de juger à leurs assises les appels des prévôtés, quand l'usage des appels, inconnu aux tribunaux féodaux, fut rétabli [1].

Les baillis, chargés de nombreuses attributions judiciaires ou extra-judiciaires, et entr'autres de la publication des or-

[1] Suivant M. Warnkœnig (Franzœsische Staats und Rechtsgeschichte, Basle, 1846) les baillis recevaient dès l'origine de leur institution les appels des prévôtés. Tout porte à croire qu'il en était ainsi ; mais je n'ai pu en trouver d'exemple antérieur à l'an 1331.

donnances royales et du soin de les faire exécuter par les nobles, devaient être choisis exclusivement parmi les chevaliers. Les rois s'imposèrent seulement, par prudence, l'obligation de ne choisir que des seigneurs du second rang, moins disposés à prétendre à l'indépendance. Les baillis durent tenir leurs assises à époques régulières, un jour tous les mois (1190, testament de Philippe-Auguste), ou de deux en deux mois (1302)[1]. D'après les deux célèbres ordonnances de 1254 et de 1256, ils devaient rendre la justice sans acception de personnes, faire droit aux petits comme aux grands, aux étrangers comme aux nationaux, en observant les Coutumes de chaque province, garder les intérêts du roi sans porter préjudice aux intérêts privés. On fit revivre à leur égard les anciennes lois romaines sur les proconsuls; on leur défendit de recevoir des présents, de corrompre ou de se laisser corrompre, d'acheter des immeubles dans leurs ressorts ou d'y marier leurs enfants, de prendre des gîtes dans les maisons religieuses, etc., etc. Nul d'entr'eux surtout ne devait exercer ses fonctions dans le lieu de sa naissance. Les baillis prêtaient serment au roi, et recevaient à leur tour le serment des prévôts.

Les prélats et les barons ayant droit de justice protestèrent de bonne heure contre les empiétements de juridiction des baillis, et leur firent défendre de tenir des assises sur leurs propres terres. Saint Louis décida même, en 1260, que les sergents royaux ne pourraient résider dans l'étendue de la justice de ses vassaux. Mais ces empiétements devenaient inévitables; ils étaient la conséquence naturelle du pouvoir supérieur délégué aux baillis pour faire exécuter les obligations contractées par les nobles envers le roi.

Comme chacun des grands fiefs était organisé sur le mo-

[1] Ordonnance du 23 mars 1303. — J'ai conservé la date de 1302, parce qu'elle est citée partout ainsi.

dèle du domaine royal, tout grand feudataire eut sa cour de sénéchaussée : quelques-uns divisèrent leur territoire en bailliages, mais cette nouvelle juridiction, moins nécessaire dans les seigneuries moins étendues, ne fut pas établie partout. Toute réunion d'un grand fief à la couronne ajouta aux bailliages royaux une sénéchaussée de plus qui leur fut assimilée : les bailliages inférieurs à cette sénéchaussée constituèrent ordinairement un nouveau degré de juridiction.

§ II. — Commencement de la centralisation judiciaire. Formation du Parlement de Paris.

Le Parlement de Paris fut le principal instrument de la centralisation judiciaire, mais il dut lui-même sa naissance à une révolution qui fut très-favorable au développement des tribunaux royaux.

Les lois romaines, étudiées depuis l'an 1200 dans les Universités françaises, devaient frapper vivement ceux qui pouvaient les comparer aux institutions imparfaites du moyen âge. On y voyait le modèle de la justice, de l'ordre, de la régularité, toutes choses que l'antiquité avait connues, et que la société d'alors aspirait à retrouver. Les légistes, sortis à l'origine des rangs de l'Église, firent école, et conquirent à divers titres, par la supériorité de leurs lumières, une place dans les conseils du roi. Les Établissements de saint Louis, publiés en 1270, furent leur premier grand ouvrage ; ce fut un vaste code de procédure féodale où le législateur reproduisait tous les usages du temps, mais en citant et en commentant sans cesse les lois romaines. Ce code fut aussitôt rendu général, c'est-à-dire appliqué à toute la France, et c'est un des plus anciens exemples que l'on ait d'actes législatifs généraux [1]. La législation n'avait guère cessé d'être locale avant le règne de saint Louis; la plupart

[1] Les légistes distinguaient avec soin les actes généraux de législation et les actes locaux. — « Quand li établissemens est généraux, dit Beaumanoir, il doit courre par tout le royaume. »

des lois faites par ses prédécesseurs ne concernaient que le domaine. Les légistes entreprirent aussi la rédaction des Coutumes. On vit paraître les coutumiers de provinces entières, telles que la Bourgogne, la Champagne, la Normandie et l'Anjou ; puis des traités, composés par des praticiens, comme Beaumanoir et Pierre de Fontaines. L'étude du droit romain avait fait concevoir la pensée de l'unité dans la législation, et les légistes y travaillaient de loin en rapprochant les Coutumes diverses ; ils voulaient leur substituer d'autres Coutumes plus générales qu'on appellerait *Consuetudines patriæ*[1].

Connaître les lois et les Coutumes devint dès lors une obligation formelle pour les juges ; cette obligation devint plus rigoureuse encore le jour où saint Louis défendit dans son domaine les batailles auxquelles il substitua les preuves par témoins[2], et les guerres privées qu'il remplaça en obligeant la partie lésée à donner à sa partie adverse un *asseurement*, c'est-à-dire une assignation devant la cour du roi. Cette cour dut prendre ainsi connaissance d'un plus grand nombre de causes, et l'instruction de ces causes devint plus difficile. Il fallut donc de toute nécessité admettre les légistes dans les tribunaux, et surtout dans les tribunaux royaux. D'abord ils y entrèrent comme préparateurs des procès et rédacteurs des enquêtes ; puis ils s'y multiplièrent à l'envi ; puis un jour vint où, repoussant la barrière qui était entre leur dos et les pieds des seigneurs, ils montèrent jusqu'aux fauteuils de ces derniers. Au XIVe siècle, cette révolution était tout accomplie. Les légistes s'étaient emparés exclusivement des tribunaux.

Comme l'unité qu'ils voulaient établir ne pouvait être fondée que par le pouvoir royal, ils étendirent de diverses

[1] M. le comte Beugnot. *Introduction aux* Olim.

[2] Depuis ce temps la loi cessa de reconnaître les gages de bataille ; ils furent cependant rétablis momentanément par Philippe le Bel en 1306. (Voir pour les guerres privées le chapitre précédent : section 2.)

manières la compétence judiciaire du roi. Ils professèrent cette doctrine que les sentences portées par la cour du roi étaient exécutoires dans les domaines des barons et par leurs sergents. Ils employèrent le système des évocations et celui des *cas royaux*, au moyen desquels il était facile de s'emparer de tous les jugements. On rangea au nombre des cas royaux, dont on peut voir l'origine dans les Établissements de saint Louis[1], les causes dont la connaissance spéciale avait appartenu autrefois aux empereurs romains, les causes de haute trahison (*causæ majestatis*), qui comprenaient, comme à Rome, les crimes contre la religion ou ses ministres, la fabrication de la fausse monnaie, l'insulte ou la rébellion vis-à-vis d'un magistrat ou d'un agent du roi, les attaques contre la sécurité publique. Au reste la définition des cas royaux embarrassait fort les rois eux-mêmes et leurs légistes. Les nobles la demandèrent à Louis le Hutin, en se plaignant du préjudice qu'ils en éprouvaient. Louis le Hutin évita de répondre. « Nous les avons éclaircis, leur dit-il, en cette manière. C'est à savoir que la royale Majesté est entendue ès cas qui de droit ou de ancienne coutume, peuvent et doivent appartenir à souverain prince, et à nul autre. » Ainsi la compétence des tribunaux du roi devint tous les jours plus considérable, et les causes allèrent se multipliant partout, près des prévôtés, des bailliages ou de la cour du sénéchal.

La cour du sénéchal, appelée aussi tribunal du Châtelet, vit surtout croître son importance, depuis le règne de saint Louis. Le sénéchal, qui porta dès lors plus communément les titres de prévôt de Paris et de premier bailli de France, eut une compétence privilégiée. Outre une juridiction analogue dans la ville à celle des prévôts, et dans le bailliage à celle des baillis ordinaires, il fut le juge des personnes qui

[1] Ces établissements attribuent au roi le droit d'amender tous les jugements.

obtinrent le droit de lui soumettre leurs causes directement, droit qu'on appela de *garde gardienne*. Le Châtelet ne fut pas seulement le premier des tribunaux ordinaires; il fut encore appelé *le propre siége de nos rois*, dont les prévôts de Paris représentaient spécialement la personne. Il eut un sceau aux armes royales avant toutes les autres cours. Delamarre disait plus tard de sa juridiction : « Elle est universelle, parce que c'est le premier tribunal de la ville capitale du royaume, et que comme *in orbe Romano Roma*, ainsi, en France, la ville de Paris est la commune patrie, *communis patria*[1]. »

Enfin la formation du Parlement vint couronner l'œuvre des légistes. Le Parlement ne fut autre chose que le conseil du roi qui se réunit à certaines époques de l'année sous forme de cour souveraine, et reçut ainsi les plaintes judiciaires et administratives. On rapporte son origine au testament que rédigea Philippe-Auguste avant de partir pour la croisade (1190.) D'après ce testament, la reine-mère et l'archevêque de Rheims doivent assigner un jour tous les quatre mois pour entendre les parties appelantes; à cette réunion doivent assister les députés de chaque ville et les baillis. Cet usage demeura longtemps en vigueur; saint Louis désigne encore quatre époques : la Toussaint, la Chandeleur, Pâques et l'Ascension, où plusieurs membres du Conseil doivent être choisis pour juger les appels.

Quand le Conseil siégeait ainsi en cour de justice, en Parlement, des légistes auxquels on donnait le nom de gens du roi étaient appelés pour assister les prélats et les barons. On cite une ordonnance tirée des *Olim* et attribuée à saint Louis, comme le plus ancien témoignage de la composition du Parlement. Il comprenait, outre sept membres honoraires, trois hauts barons, trois prélats, dix-huit chevaliers et

[1] Ce fut surtout dans les matières de police que la juridiction d prévôt de Paris fut étendue à tout le royaume. (Voir le chapitre précédent, section 1re.)

dix-sept clercs, auxquels étaient adjoints vingt légistes pour prononcer les arrêts. Au reste il n'eut d'existence distincte et ne fut à tout jamais séparé du conseil qu'après l'an 1302.

Ses attributions consistèrent à connaître des causes qui lui furent soumises directement, à juger les appels, et à recevoir les rôles des bailliages.

Le privilége de *committimus*, c'est-à-dire de porter une cause à sa barre sans intermédiaire, fut accordé souvent à des nobles, à des officiers de la maison du roi, à des communautés. Avec le temps, il devint plus commun, sans cesser d'être une faveur. Il fut accordé à tous les prélats en 1290; on peut croire que les hauts barons en jouissaient aussi [1].

Le Parlement reçut des appels en très-grand nombre, dès que l'usage s'en fut introduit. On y porta d'abord tous ceux des justices royales; on dut y porter ensuite ceux des tribunaux seigneuriaux placés dans les domaines du roi et qui furent par là privés de leur souveraineté : du moins on trouve cette règle établie en 1290 en ce qui touche les justices séculières des ecclésiastiques dans ces domaines.

Enfin le Parlement reçut et examina les rôles des bailliages : ses fonctions en cela n'étaient pas exclusivement judiciaires (*V. l'Introduction*). Les baillis devaient venir assister eux-mêmes aux séances, d'abord toutes les fois qu'elles avaient lieu [2], puis deux fois, ou même une seule fois chaque année, quand elles devinrent plus nombreuses, et que le domaine fut plus étendu [3]. Plus tard même le temps de leur voyage fut limité à six semaines, leur présence dans les bailliages étant jugée nécessaire [4].

Quand la compétence eut été ainsi établie, Philippe le

[1] L'ordonnance générale de 1302 *pour le besoin du royaume* porte (art. 6) que les affaires des barons comme celles des prélats seront expédiées sans retard et à jour certain.

[2] Ordonnance de 1190. — [3] Ordonnance de 1291. — [4] Ordonnances de 1320 et de 1331.

Bel régla la division des chambres suivant les besoins du service. Il y eut trois chambres [1] ; 1° celle des requêtes, où l'on jugeait les causes portées directement ; on la divisa même [2] en deux sections, l'une pour les requêtes de droit coutumier, l'autre pour celles de droit écrit ; 2° celle des enquêtes, instruisant les affaires sur lesquelles l'appel était interjeté ; 3° la grande chambre, ou chambre du plaidoyer, qui jugeait les affaires préparées aux enquêtes [3]. Les prélats et les barons siégeaient seuls dans la grande chambre ; ils étaient conseillers nés du Parlement et ne recevaient aucuns gages. Les légistes n'étaient admis que dans la chambre des requêtes ou celle des enquêtes ; ils avaient des gages, recevaient des manteaux deux fois l'an, et portaient la livrée royale.

Dès que la magistrature fut constituée, les différents corps qui lui sont annexés se constituèrent également. L'ordre des avocats fut ressuscité, sans doute par les légistes ; ses statuts furent rédigés au nom du roi en 1274, et le clergé inférieur conserva longtemps l'exercice de cette profession.

La formation du barreau fut suivie de celle du ministère public. Autrefois les comtes, sénéchaux et autres présidents des cours de justice ne jugeaient pas ; ils ne faisaient que présider chaque tribunal, et comme ils étaient les agents du roi à peu près en toute espèce de services, ils prenaient aussi la défense de ses droits. On sentit bientôt la nécessité de confier cette défense à des agents spéciaux. On trouve déjà en 1302 des avocats et des procureurs du roi, assistés

[1] Ordonnance de 1291. — [2] Ordonnance du 17 novembre 1318.
[3] La chambre des enquêtes et celle des plaids ou du plaidoyer se trouvent clairement opposées l'une à l'autre dans l'ordonnance de 1291 (art. 4). — « Præcipimus quòd omnes inspectores inquestarum diligenter inspiciant in domibus suis inquestas sibi traditas à curiâ, et eas diligenter et fideliter referant, et ad cameram placitorum non veniant, nisi mandetur pro eis ut ampliùs et curiosiùs vacent in decidendis inquestis. »

de substituts, magistrats de création nouvelle, inconnus au temps de saint Louis. Ils étaient chargés spécialement des causes fiscales et domaniales, mais ils pouvaient continuer de plaider pour des particuliers, comme ils ont toujours fait en Angleterre, et ils conservèrent cette faculté jusqu'au roi Jean qui la leur enleva ou la restreignit dans des limites étroites (1351)[1]. Les charges d'avocat et de procureur du roi furent exclusivement occupées par des légistes; on comprit quelle était leur importance, et l'on en créa successivement auprès de tous les tribunaux, d'abord dans les pays de droit écrit, plus tard dans la France entière. Dès son origine, le ministère public ne se borna pas à présenter des conclusions sur les droits du roi. Il eut en main la recherche et la poursuite des criminels, autrefois attribuée aux comtes par les lois barbares.

Enfin les greffiers et les notaires dont la profession était libre dans le principe, commencèrent à recevoir l'institution royale. Il y avait dès 1270 deux greffiers au Parlement, qui portaient les nom de notaires du roi, un clerc au civil, et un laïque au criminel. Jean de Montluc, chevalier et greffier civil vers cette époque, fut le premier qui publia les *Olim* ou registres de la cour. En 1302, Philippe le Bel régla par un tarif les taxations des notaires royaux ordinaires, comme les honoraires des avocats. Il ordonna au Parlement de les choisir parmi les *personnes de bonnes mœurs et habiles*[2], et voulut qu'ils fissent parapher leurs registres par un tribunal royal.

Le Parlement, organisé par les ordonnances de 1290 et de 1291, fut rendu sédentaire à Paris par celle de 1302[3].

[1] Il ne leur permit de plaider que les causes de leurs proches. On trouve cependant des exceptions plus récentes : François I[er] accorda en 1526 à un avocat général de plaider les causes ordinaires.

[2] Ordonnance de juillet 1304 (art. 14).

[3] Ordonnance de 1302, art. 62. — « Propter commodum subdito-

Jusqu'alors il avait été ambulatoire, et il avait dû suivre le roi dans tous ses voyages. L'ordonnance de 1302 ne fut pleinement exécutée à cet égard qu'après 1319 : encore y fut-il plus tard dérogé dans quelques circonstances difficiles, au temps de la guerre des Anglais, de la Ligue et de la Fronde.

Le Parlement, rendu sédentaire, ne fut pas encore pour cela permanent. Il n'avait par an que deux sessions ordinaires, l'une à la Toussaint ou à Noël, l'autre à la Pentecôte, plus quelques sessions extraordinaires aux grandes fêtes. Les sessions ordinaires avaient une durée de deux mois[1].

Il ne formait même pas un corps distinct, puisqu'il se confondait avec le conseil, et que le conseil du roi, le Parlement, les États généraux n'étaient originairement que trois formes différentes d'une même assemblée, identique au fond. Toutefois la séparation définitive des trois assemblées dut être consommée de bonne heure, et l'on peut faire commencer l'existence indépendante du Parlement à l'époque où il siégea en permanence, quelques années après le règne de Philippe le Bel.

§ III. — Autres cours souveraines du domaine royal.

Le Parlement était la cour souveraine du domaine ; cependant cette souveraineté était mal reconnue dans la Normandie et dans le Languedoc, qui eurent leurs cours souveraines particulières.

L'ancienne cour seigneuriale des ducs de Normandie ou l'Échiquier de Rouen, continua d'exister après la réunion de

« rum nostrorum et expeditionem causarum nostrarum proponimus « ordinare quod duo Parlamenta Parisius...... tenebuntur in anno. »

[1] C'est la durée fixée par une ordonnance de 1304 ou 1305 que cite Pasquier (Rec. des ordonnances, tome 1er ; additions aux ordonnances de Philippe le Bel).

la province à la couronne; elle s'était formée de la même manière que la cour de sénéchaussée du roi, et se composait comme elle d'évêques et de grands vassaux auxquels on joignit peu à peu des légistes. Philippe-Auguste voulut la faire présider par des commissaires royaux en 1204 et en 1207, prétention qui fut l'objet d'une protestation très-vive[1]. Le roi paraît avoir cédé[2], et laissé à l'Échiquier le choix de choisir son président; mais il n'épargna rien pour le priver de la souveraineté, et pour attribuer au Parlement de Paris le pouvoir de réformer ses arrêts. Beaucoup d'arrêts ainsi réformés se trouvent en effet dans le registre des *Olim*, et vers 1300 le fait est si commun qu'il semble être devenu règle; cependant la cause du roi n'était pas gagnée; l'échiquier protestait encore en faveur de sa souveraineté, et se la faisait reconnaître dans la charte normande que signa Louis le Hutin à une époque de réaction contre l'unité royale[3].

Quant au Languedoc, il eut trois cours de sénéchaussées, deux créées à Carcassonne et à Béziers par Simon de Montfort, et la troisième que Philippe le Hardi établit à Toulouse, lorsqu'il recueillit la dernière partie de l'héritage des anciens comtes de cette ville. Les sénéchaux[4] y étaient placés sur le même rang que les baillis ordinaires dans les autres provinces, et l'appel au roi, qui ne s'exerçait d'abord à leur égard que *pro defectu juris*, finit par devenir un véritable appel dans le sens actuel de ce mot; leurs jugements purent être réformés par le Parlement. Saint Louis craignait tant

[1] Floquet, *Histoire du Parlement de Normandie*, t. 1, p. 41.

[2] Le président Hénault est d'avis contraire; il croit que les séances de l'Échiquier devaient être présidées par des membres du Parlement de Paris.

[3] Art. 13. « Causæ diffinitæ in scaccarrio nostro Rothomagensi ad » nostrum Parlamentum Parisius nullatenùs deferantur. » Cf. art. 62 de l'ordonnance de 1302.

[4] Les sénéchaux s'appelaient aussi baillis supérieurs, par opposition aux prévôts du Midi ou viguiers, appelés baillis inférieurs.

les abus de pouvoir des sénéchaux du Midi, quoique ce fussent ses agents, qu'il envoya, en 1247 et en 1254, des commissaires enquêteurs recevoir les plaintes qui seraient portées contre eux, et même tenir les assises à Béziers et à Carcassonne.

Jusque là le Languedoc était placé, comme les autres provinces du domaine, dans le ressort du Parlement de Paris; mais comme on y jugeait d'après le droit écrit, il fallut, surtout lorsque les appels se multiplièrent, organiser dans ce Parlement une chambre spéciale pour expédier les affaires du midi de la France. Cette chambre elle-même donna naissance à un Parlement particulier dont il était naturel de placer la résidence plus près des justiciables. Dès 1280, on trouve des exemples de sessions tenues à Toulouse, et les arrêts qui y étaient portés étaient souverains comme ceux de Paris [1].

§ IV. — Effets de la création du Parlement de Paris.

Si le Parlement de Paris avait à l'époque de sa constitution définitive, au XIV[e] siècle, un ressort limité qui ne comprenait même pas tout le domaine royal, à plus forte raison n'étendait-il pas encore sa compétence sur les terres indépendantes des grands vassaux. Toutefois les rois se gardèrent bien de jamais reconnaître l'indépendance et la sou-

[1] L'ordonnance de 1302 place les grands-jours de Troyes (*dies trecenses*) à côté des Parlements de Paris et de Toulouse et de l'Echiquier de Rouen. Ce n'était cependant pas une quatrième cour souveraine dans le domaine royal. Thibaut le Posthume, comte de Champagne, avait institué vers 1230 dans son comté des assises extraordinaires composées de prélats et de barons, assises qu'il présidait lui-même ou qu'il faisait présider par son sénéchal. Bientôt elles devinrent régulières, se tinrent aux grandes fêtes de l'année, et enfin furent présidées, après la réunion de la Champagne à la couronne, par des commissaires royaux. Mais elles correspondaient aux assises tenues par les baillis dans les autres provinces, et le Parlement de Paris reçut toujours les appels de leurs jugements.

veraineté des cours de justice des grands fiefs. Tandis que ces cours prenaient l'une après l'autre le nom de Parlements, et s'organisaient sur le modèle du Parlement de Paris, les rois, ardents à poursuivre le projet d'une centralisation judiciaire absolue, favorisaient toutes les usurpations de ce dernier. En voici un exemple : le duc de Bretagne se plaignait à Philippe le Bel que les appels des tribunaux inférieurs de son duché fussent portés directement à Paris. Philippe le Bel, en 1302, Louis le Hutin, en 1316, accueillirent ces plaintes, mais en ce sens seulement que les appels des tribunaux inférieurs devaient être portés d'abord à la cour ducale, et ne pouvaient l'être au Parlement qu'en second lieu[1] ; puis, peu d'années après, en 1328, Philippe de Valois, rappelant ces dispositions, n'hésita pas à reconnaître au Parlement de Paris, d'une manière formelle, le droit de recevoir les appels des grands-jours du duc de Bretagne[2].

C'est ainsi que le Parlement de Paris s'annonça dès son origine comme l'instrument de la centralisation judiciaire qui devait s'étendre à toute la France. Son institution eut encore d'autres effets; elle agit sur la justice elle-même dont elle améliora le cours. Les tribunaux inférieurs se trouvèrent soumis à une surveillance rigoureuse. Philippe le Bel ordonna, dans le but d'assurer cette surveillance, que toutes les justices temporelles fussent exercées par des laïques ; les laïques offraient l'avantage de pouvoir être atteints par

[1] L'ordonnance de 1316 fait mention d'un bailli royal en Bretagne (art 13). Peut-être est-ce le bailli de Coutances ou celui de Tours qui sont nommés dans l'article suivant. Quoi qu'il en soit, ce bailli commettait des sergents pour exercer dans le duché.

[2] Ordonnance renouvelée en juillet 1352. Cela se fondait, pense M. Meyer (Histoire des Institutions judiciaires), sur ce que la Bretagne était regardée comme faisant partie intégrante du domaine. Je ne puis admettre cette explication, quoique la Bretagne appartînt alors aux Capétiens.

leurs supérieurs en cas de délit[1]; les clercs, au contraire, jouissaient du privilége incommode de n'être justiciables que des tribunaux ecclésiastiques. On réserva par la même raison aux laïques toutes les charges de procureurs, à très-peu d'exceptions près[2].

Les exemples de plaintes portées au roi contre les magistrats royaux et accueillies par lui sont très-communs. Le plus remarquable est celui de la ville de Lyon, qui obtint de Philippe le Long la nomination de commissaires royaux chargés d'une enquête, et après cette enquête une ordonnance spéciale, en 1347, pour la suppression des désordres et la punition des délinquants[3].

Enfin l'institution du Parlement eut pour effet d'améliorer les usages judiciaires, et de faire exécuter, au nom du roi, le projet formé antérieurement de rédiger, de réunir les lois en vigueur. Saint Louis le premier avait ordonné aux baillis d'appeler, pour la recherche des Coutumes, plusieurs hommes sages, à l'abri de tout soupçon, et de leur présenter par écrit des questions auxquelles ils devraient répondre : leurs réponses devaient être ensuite rédigées, scellées du sceau des enquêteurs et envoyées au roi[4]. Philippe le Bel, à son tour, envoya dans les sénéchaussées et les bailliages des personnes capables, pour s'enquérir des anciennes Coutumes, de la manière dont on les appliquait

[1] Ordonnance de 1287. « Omnes in regno Franciæ temperatam jurisdictionem habentes, baillivum, præpositum et servientes laïcos et » nullatenùs clericos instituant, ut, si delinquant, superiores sui possint animadvertere in eosdem. Et si aliqui clerici sint in prædictis officiis, amoveantur. » — Cette ordonnance paraît avoir été faite pour les ecclésiastiques ayant une justice temporelle. Elle est renouvelée en 1328 par Philippe de Valois.

[2] Sont exceptés les procureurs des ecclésiastiques, des couvents et des chapitres.

[3] Rec. des ordonnances, t. 2.

[4] Ce mandement, cité dans la Collection historique des anciennes lois françaises d'Isambert, est tiré du cart. mss. de la Bibl. R. t. 1, p. 458.

au temps de saint Louis[1]. On ne recueillait alors les usages judiciaires que dans le but de les reviser ; mais on se servait du souvenir populaire de saint Louis pour faire passer un grand nombre d'innovations. Philippe le Bel et ses fils se vantent, dans presque toutes leurs ordonnances, de rétablir les choses « comme au temps de Monseigneur saint Louis, notre aïeul ou notre bisaïeul. » Les ordonnances des rois et la jurisprudence du Parlement de Paris furent les premières sources de la législation uniforme, qui commença dès lors à se développer.

§ V. — Actes royaux du XIVe siècles, relatifs aux justices patrimoniales.

Sous Louis le Hutin eut lieu, contre les envahissements du pouvoir royal, la première grande réaction dont l'effet se soit fait sentir dans les ordonnances. Les nobles se plaignirent surtout des empiétements de l'ordre judiciaire. Ils stipulèrent dans les traités qu'ils conclurent que les officiers royaux ne pourraient les troubler dans l'exercice de la justice haute et basse ; ils obtinrent que la compétence des tribunaux royaux fût limitée aux cas d'*appel* et de *défaute de droit*. On régla dans quelles circonstances la confiscation pourrait être prononcée, quel serait le *maximum* des amendes. Louis le Hutin révoqua même les offices de notaires et de tabellions que ses prédécesseurs avaient créés dans les pays de droit coutumier. Mais ces mesures de réaction ne pouvaient arrêter qu'un jour le courant de la révolution judiciaire que les rois voulaient accomplir.

Rien n'est plus fréquent pendant tout le XIVe siècle que les traités conclus entre les seigneurs et le roi touchant la justice, et ces traités sont autant de témoignages des pro-

[1] Ordonnance générale de 1302, art. 4. « Personas bonas et sufficientes..... Consuetudines et quomodo tempore beati Ludovici utebatur eisdem. »

grès constants du pouvoir royal. En 1334, les seigneurs obtiennent que le roi défende à ses sergents de demeurer et d'exercer sur les terres où ils ont la haute justice; mais ils sont obligés de faire renouveler cette défense en 1344. En 1339, le nombre de ces sergents est réduit; mais les seigneurs sont heureux qu'on leur accorde quelques garanties contre les évocations arbitraires et qu'on leur reconnaisse simplement leurs anciens droits. Les États de 1355 ne consentent à confirmer l'exercice des juridictions particulières des seigneurs, même de celles des eaux et forêts, qu'à la condition qu'ils feront exécuter les ordonnances royales dans leurs domaines et qu'ils appliqueront à leurs officiers les règles administratives que le roi a établies pour les siens, par exemple, la règle qui interdit aux juges toute espèce de commerce. En 1363, deux ordonnances sont publiées le même jour (le 28 avril); l'une reconnaît aux seigneurs le droit de punir en tout état de cause les officiers de leurs propres justices, mais ne leur accorde le même droit, vis-à-vis des officiers de justices royales, lorsque ceux-ci sont leurs sujets, que pour les faits étrangers à l'exercice des charges de ces officiers; l'autre porte que les officiers seigneuriaux sont justiciables, pour les délits de leurs charges, non-seulement des seigneurs qui les ont institués, mais même des officiers royaux, leurs supérieurs hiérarchiques. Enfin les seigneurs qui, dans l'exercice de leur droit de justice, se rendaient coupables de concussions et d'autres actes arbitraires, furent jugés et condamnés par le Parlement; le seigneur de Marans fut condamné à mort de cette manière, en 1353, par une assemblée du Parlement dans laquelle siégeaient des ducs et des comtes.

Plusieurs seigneurs justiciers établirent dans leurs domaines une cour d'appel et un second degré de juridiction. Cela n'avait d'autre effet que d'augmenter sans raison le nombre des degrés de juridiction et des appels. Au reste,

les rois ne confirmèrent guère ce privilége qu'aux seigneurs qui pouvaient, comme l'évêque du Puy en Velay, invoquer une longue possession, et ce fut toujours comme dérogation à une règle générale. Les États de 1355 professèrent la même doctrine, et les autorisations de ce genre demeurèrent très-rares [1]. Les princes du sang furent les derniers auxquels on les accorda; mais on prit soin d'écarter des concessions tout ce qui était incompatible avec le système établi de centralisation judiciaire. Charles V stipula formellement que la cour d'appel instituée par son frère le duc d'Anjou dans sa pairie ne serait pas souveraine, et que les arrêts pourraient toujours en être réformés par le Parlement de Paris (1371). Cette clause paraît avoir été inséparable de toutes les conventions de ce genre.

L'action judiciaire du roi tendait ainsi à s'étendre, à embrasser la France, et à se subordonner les pouvoirs locaux, toutes les fois qu'elle ne pouvait les détruire. On trouve encore des traités faits pour le partage de la justice avec des évêques ou des chapitres, ou bien des décisions du genre de celles que prit Charles VI, en 1408, au sujet de la justice de Prully que se disputaient le seigneur et l'évêque; il déclara que la justice lui appartenait, sauf l'indemnité due aux deux prétendants.

§ VI. — De la constitution du Parlement, et de ses vicissitudes durant le XIV[e] et le XV[e] siècle. Priviléges. Hérédité des charges.

Revenons au Parlement. Philippe le Long le sépara pour toujours du Conseil, auquel il réserva cependant certaines attributions judiciaires [2]. Le Parlement fut encore présidé

[1] Le vicomte de Turenne et le comte de Ventadour obtinrent ce privilége de Jean en 1351; le comte de Périgueux en 1354. Le comte de Pardiac l'obtint de Charles V en 1367, et le seigneur de Sévérac en 1376.

[2] Voir le chapitre I, § II.

par le roi dans les circonstances solennelles[1], mais il cessa d'être attaché d'une manière exclusive à la personne royale; il eut une existence indépendante.

Ce fait nouveau rendit nécessaire la création d'un tribunal exceptionnel, placé en dehors de la hiérarchie ordinaire et particulièrement attaché au roi, celui des *Maîtres des requêtes de l'hôtel.* Ducange fait dériver leur juridiction des anciens Plaids de la Porte. L'usage voulait qu'à certains jours les rois jugeassent en personne et sommairement : tout le monde était admis, les pauvres surtout, à leur présenter des requêtes sur des causes simples et que l'on pouvait facilement expédier. Leurs assises se tenaient à la porte du palais, et souvent, du temps de saint Louis, sous le chêne de Vincennes. Quelques officiers de la cour servaient au roi d'assesseurs, recevaient les plaintes des parties, et en faisaient le rapport, quand ils croyaient devoir y donner suite. Telle fut l'origine des maîtres des requêtes de l'hôtel du roi, dont la compétence, réglée par Philippe le Long, s'étendit à toutes les causes personnelles des officiers du palais, à toutes les contestations élevées au sujet des offices royaux (ordonnance de novembre 1318). Leur juridiction était donc toute de privilége; ils n'étaient institués que pour l'expédition plus prompte des affaires concernant les per-

[1] Les rois, dépositaires du pouvoir judiciaire qu'ils ne faisaient que déléguer aux Parlements et aux autres cours, ne cessèrent pas de juger quelquefois en personne, comme au temps où il n'y avait pas de corps de magistrats constitué. Guyot (traité des offices) cite les exemples de Charles V jugeant un procès en 1376 entre le dauphin et le marquis de Saluces, de Charles VII jugeant à Vendôme le duc d'Alençon en 1458; de François I[er] tenant un lit de justice en 1524 pour juger le connétable de Bourbon, etc., enfin celui de Louis XIII faisant juger le duc de la Valette sous ses yeux à Saint-Germain en 1639. Tous ces jugements furent rendus par commissaires, le roi présent. — Quelques rois eurent aussi l'habitude de juger à certains jours, comme saint Louis, dans une audience publique, ceux qui venaient implorer leur justice royale. Ainsi fit Charles VIII qui ordonna en 1497 de rechercher comment saint Louis donnait ses audiences.

sonnes de la cour, et pour recevoir les requêtes adressées directement au roi. Près d'eux la procédure était sommaire ; les plaidoiries et les conseils pour les pauvres gratuits (réglement de novembre 1364). On leur attribua aussi le droit de vérifier toutes les lettres que signait le chambellan muni du sceau royal, et la poursuite de certains délits, tels que la falsification des sceaux. Leurs réponses avaient quelquefois force de loi. Du moins il en était ainsi pour les réglements des communautés, pour les priviléges des villes.

Le Parlement, séparé des différentes cours avec lesquelles il avait été longtemps confondu, devint sous Philippe le Long l'objet d'ordonnances nombreuses qui réglèrent avec le plus grand soin sa composition et sa discipline. Tous ses membres furent astreints à une résidence continue ; dans ce but on éloigna les prélats et l'on diminua le nombre des barons. « Il n'y aura nuls prélats députés au Parlement, car le roi fait conscience de eux empêcher au gouvernement de leurs *espérituautés*, et le roi veut avoir en son Parlement gens qui y puissent entendre continuellement, sans en partir, et qui ne soient occupés d'autres grandes occupations. » On ne conserva de prélats que dans le conseil ; les fonctions de conseiller, n'exigeant pas la même permanence, ne furent pas jugées incompatibles avec le gouvernement d'un diocèse. Ce n'était donc pas là, comme on l'a dit, un acte de défiance contre le clergé, c'était la simple expression de ce principe, que les fonctions épiscopales et les fonctions judiciaires devaient être séparées. Le progrès de la science administrative amenait partout la division des pouvoirs. Sous Philippe le Bel, en 1302, les baillis avaient été éloignés du Parlement par une raison analogue ; les abbés et les moines le furent sous Charles VI, en 1388 [1].

[1] Lettres du 21 janvier 1389 portant : « Quòd monachi non recipiantur in camerâ, et ejiciantur qui tunc erant. » Charles VI consentit

Le Parlement continua d'ailleurs d'avoir des conseillers clercs, en nombre généralement égal à celui des conseillers laïques.

Le nombre total des membres du Parlement, variant sans cesse, devint cependant plus considérable de jour en jour, par un effet de la multiplicité des affaires. Il suffira d'indiquer ici les créations de chambres nouvelles. Une chambre des vacations siégeait déjà en 1316, et remplaçait les commissions particulières qu'on avait été jusqu'alors obligé de nommer dans les intervalles des sessions. Philippe le Long ajouta une chambre des enquêtes à celle qui existait avant lui, et les rendit toutes deux permanentes. Il divisa les maîtres des requêtes du Parlement, distincts de ceux du palais et d'ailleurs très-peu nombreux, en deux collèges, dont l'un pour la langue d'oc, et l'autre pour la langue d'oui.

La discipline, la procédure, l'ordre des causes, les délais, furent déterminés d'une manière régulière. On s'efforça de ne pas retenir trop longtemps à Paris les parties qui s'adressaient au Parlement, ou les baillis et les sénéchaux qui venaient y rendre compte. Il n'y avait d'exception au maintien de l'ordre habituel fixé par le tableau des causes, que pour le cas où le roi venait présider lui-même au jugement de celles qu'il s'était réservées; alors toute autre affaire devait être suspendue. Les ordonnances règlent à quel degré les juges peuvent être parents, quels rapports ils peuvent entretenir avec les avocats et les plaideurs. Le roi exige de tous une attitude digne et des mœurs sévères : « Car, l'on dit piéça : Trop grande familiarité engendre grand mal. »

En 1345, le Parlement était tout à fait permanent; la réunion de deux sessions par an était considérée déjà comme

cependant six mois après à admettre au Parlement par grâce spéciale les abbés de Saint-Denis. Il serait possible au reste que cette exclusion des moines fût un acte de défiance.

chose ancienne [1]. On fit aussi une innovation importante : les membres de chaque Parlement avaient été convoqués jusqu'alors par le roi et pour la session ; à partir de 1345, les charges parlementaires furent données à vie. Le nombre des conseillers gagés fut limité ; les autres commencèrent à prendre le titre de conseillers honoraires [2]. La nomination appartenait au roi, mais le chancelier et le Parlement lui-même avaient le droit de présenter les candidats, ou plutôt de garantir leur capacité. Le Parlement avait encore le droit qu'il exerça en cette même année 1345, de faire des ordonnances disciplinaires sur l'exercice des fonctions dépendantes de la magistrature, telles que celles des huissiers, des notaires, des procureurs, etc...

Depuis cette époque l'institution du Parlement n'éprouva que peu de modifications. Les États de 1356, qui refirent ses réglements intérieurs, signalèrent plus d'abus qu'ils n'en réformèrent. Il devint seulement, et cette tendance est remarquable, de plus en plus indépendant vis-à-vis de la couronne ; Charles V déclara que le roi n'y viendrait plus siéger, excepté pour les causes majeures. Charles VI ajouta que les personnes qui obtenaient des lettres royaux en vertu desquels elles assistaient aux séances ne pourraient prendre place sur les hauts-siéges.

En 1401 c'est le principe de l'élection qui a prévalu pour les charges parlementaires ; les formes en sont réglées, et le roi ajoute que le choix doit porter de préférence sur des nobles ou sur des notables. « Et semblablement que l'on y en mette, si faire se peut, de tous les pays de notre royaume, pour ce que les Coutumes des lieux sont diver-

[1] « Cum magnis temporibus quibus Parlamentum bis in anno quolibet teneri solebat. » Ordonnance de 1345.

[2] « Les personnes ci-dessous nommées sont esleues à demeurer, pour exercer et continuer lesdits Etats aux charges accoûtumées. Et toutes voies, se il plaît aux autres venir esdits États et offices, il plaît bien au roi que ils y vieignent, mais ils ne prendront gages, jusques à tant qu'ils seront mis au lieu des susdits nommés élus. »

ses. » En 1408, Charles VI défend que les résignations d'office se fassent à prix d'argent ; mais s'il n'y eut pas encore de vénalité, ou du moins si la vénalité fut proscrite, il y eut une hérédité ; les charges devinrent une propriété de famille, transmissible du père au fils. Le Parlement se trouva par là composé d'une manière plus homogène ; ses membres eurent tous des intérêts communs ; les mêmes traditions, les mêmes mœurs se perpétuèrent dans son sein. Une noblesse judiciaire s'éleva, jalouse et rivale de la noblesse militaire. Elle voulut même avoir des prérogatives semblables et elle les obtint. Les gens du Parlement portèrent le costume des anciens nobles, la cape et l'épée. En 1353, ils se firent exempter de divers péages ; en 1364, de tous les droits d'aides sur les denrées qu'ils faisaient venir de leurs terres ; en 1404 et 1414, de diverses aides particulières. Leurs priviléges pécuniaires furent même plus complets que ceux des nobles qui au moins allaient à la guerre à leurs frais, tandis que les officiers du Parlement n'étaient soumis à l'arrière-ban qu'à raison de leurs fiefs, et furent même très-souvent exemptés de cette dernière obligation[1]. Ajoutons encore l'exemption de la gabelle obtenue en 1467, et celle que les conseillers clercs obtinrent en 1519 et en 1547 au sujet des dîmes que le clergé payait sur ses biens. Ce n'est là qu'une partie des priviléges que sut acquérir la noblesse parlementaire ; la liste complète en serait fort longue.

La grande ordonnance de réforme de 1413, qui ne fut pas exécutée, renouvelait et complétait toutes les anciennes lois. Elle déterminait, par exemple, les degrés de parenté qui pouvaient exister entre les membres d'un même tribu-

[1] Par exemple en 1412, en 1449, en 1465, en 1479, en 1480. — Il faut remarquer que plusieurs de ces priviléges furent accordés au Parlement comme indemnité, parce qu'on ne pouvait lui payer l'arriéré de ses gages.

nal, ce que le mode d'élection rendait nécessaire ; elle réglait aussi les conditions d'aptitude. Elle faisait plus ; elle attribuait au Parlement le droit de nommer à la plupart des charges publiques, même en dehors de l'ordre judiciaire. Elle lui préparait par là de nouveaux pouvoirs.

La guerre civile, que firent naître les factions d'Armagnac et de Bourgogne, jeta dans toute l'administration un désordre momentané. Isabelle de Bavière révoqua et destitua, en 1417, le Parlement et la chambre des comptes de Paris, pour créer deux cours nouvelles à Troyes, et l'année suivante, Paris étant au pouvoir du parti de Bourgogne, Charles VII, alors dauphin et lieutenant général, établit un Parlement à Poitiers. Il y fit entrer les membres de l'ancienne cour de Paris, et l'opposa au Parlement Bourguignon qu'Isabelle avait rempli de ses propres créatures. La chancellerie elle-même fut aussi transférée à Poitiers. Le Parlement ne fut réinstallé à Paris qu'en 1436, et sa rentrée fut suivie de celle des autres cours souveraines. L'accroissement numérique des affaires qui y furent portées est attesté par diverses ordonnances de Charles VII. Ainsi, en 1454, il ordonne au Parlement de siéger pendant les vacances ; en 1458, il enjoint aux conseillers de travailler même les après-dînées, et il augmente leurs gages en proportion de ce nouveau travail ; en 1454, il réinstitue la chambre des requêtes du palais.

Charles VII paraît avoir voulu enlever les charges parlementaires à l'élection et se réserver l'institution directe[1]. Cependant les choses restèrent à peu près dans leur ancien état. D'après l'ordonnance de Montils-les-Tours de 1446, les élections se firent après chaque vacance par forme de scru-

[1] Voir des lettres du 2 mars 1438 (Recueil Isambert). Le roi écrit au chancelier au sujet des offices vacants. « Nous en retenons toute l'ordonnance et disposition. » (Ces lettres sont datées du 2 mars 1437, différence qui tient au système chronologique employé.)

tin, les chambres assemblées en présence du chancelier, et le roi choisit sur une liste de candidats. Les charges continuèrent donc d'être la propriété des familles. Or, la propriété exige des garanties. Un édit de 1446 porta que ceux qui auraient tenu leurs offices pendant cinq ans ne pourraient les perdre. Louis XI attacha l'inamovibilité aux charges du Parlement, comme à tous les offices royaux en général (1467); la destitution dut être le résultat d'un jugement formel. Cependant l'usage voulut que les officiers des cours souveraines eussent besoin d'être confirmés à chaque nouvel avénement; on trouve des exemples de confirmations semblables faites par Charles VIII et Louis XII, lorsqu'ils prirent possession de la couronne.

§ VII. — Compétence du Parlement à cette même époque. Quelle part il prit à la direction générale de l'administration monarchique. Commissaires réformateurs.

Le Parlement de Paris vit étendre successivement sa compétence; cette compétence était double, puisqu'il jugeait des causes spéciales et qu'il recevait les appels des juridictions inférieures.

Les causes spéciales devinrent de plus en plus nombreuses; en effet, le privilége de *committimus* ne fut pas seulement accordé aux prélats et aux barons, mais à des seigneurs d'un rang inférieur et à tous les établissements que les rois voulurent favoriser. L'affluence des affaires au Parlement était telle qu'il ne pouvait les juger toutes. Les États de 1357 se plaignaient qu'il y en eût de pendantes depuis vingt ans. Les ordonnances durent rappeler que sa compétence avait des limites : « *Nulla causa in dictâ curiâ nostrâ introducatur, nisi sit talis quod jure suo ibidem debeat agitari* (ordonnance de 1363). Elles ne lui réservèrent que les causes des pairs de France, des personnes qui jouissaient du

committimus; celles qui regardaient le domaine royal, les causes de régale et quelques autres[1].

Les appels durent naturellement devenir plus nombreux, lorsque le domaine royal et le ressort du Parlement s'étendirent; mais le Parlement en reçut encore d'autres que ceux des bailliages et des juridictions seigneuriales; il commença en 1329 à recevoir les appels comme d'abus et à réformer les jugements des tribunaux ecclésiastiques[2]; et comme les ecclésiastiques n'acceptaient qu'à regret une institution nouvelle qui leur enlevait la souveraineté judiciaire, Charles V leur défendit d'excommunier les officiers du Parlement pour le fait de l'exercice de leurs charges (1380).

Le Parlement voulut acquérir le droit de réformer les arrêts de la chambre des comptes; celle-ci se plaignit. Le roi évoqua l'affaire et la fit juger par le grand conseil (1402). Il fut décidé en 1409 que les pourvois contre des arrêts de la chambre des comptes seraient jugés par cette chambre même, à laquelle on appellerait quelques membres du Parlement en nombre compétent, et telle fut la règle qui prévalut toutes les fois que les mêmes prétentions rivales ramenèrent ce conflit.

Le Parlement réussit mieux dans ses entreprises contre la juridiction de l'Université; il commença en 1413 à recevoir les appels de ses tribunaux. L'Université protesta et ne voulut reconnaître d'autre supérieur que le roi; mais Charles VII déclara que le Parlement étant dépositaire de l'autorité judiciaire souveraine, devait prendre connaissance de toutes les causes universitaires.

Sous ce règne le Parlement était surchargé par le nombre des appels qu'il recevait. Pour y porter remède, Charles VII rendit la plupart des jugements des tribunaux

[1] Ordonnances de 1363 et d'avril 1454.
[2] Voir le chapitre de l'Église.

inférieurs exécutoires par provision, même en matière criminelle. Du reste les arrêts rendus à Paris étaient exécutoires dans toute la France et même dans les provinces de droit écrit[1].

Enfin, dès que le Parlement de Paris eut acquis le droit de réformer les jugements des tribunaux ecclésiastiques, il fut appelé à délibérer sur l'exécution des ordonnances qui réglaient l'organisation intérieure de l'Église[2]. Il joignit donc des attributions administratives à l'exercice de la puissance judiciaire, et c'est ainsi qu'il fut conduit à se regarder comme corps politique et comme l'un des pouvoirs de l'État. Il y avait sans doute beaucoup d'incertitude dans ses prétentions, mais il aspira de bonne heure et dès l'époque où il fut maître de se recruter lui-même, à prendre dans les affaires générales du pays une plus grande part que celle qui lui était faite. Il fut, par exemple, un des principaux auteurs de la grande ordonnance de réforme de 1413, ordonnance qu'il faut rapprocher de celle qu'avaient préparée les États généraux sous le roi Jean.

Les rois lui avaient d'ailleurs attribué depuis longtemps une grande part dans l'exercice de l'action souveraine, et il pouvait se regarder comme l'instrument universel de l'administration supérieure. Les commissaires réformateurs envoyés dans les provinces avec des pleins-pouvoirs étaient presque tous pris dans son sein. On chargeait ces commissaires de publier les ordonnances royales, et depuis 1360 ils les publiaient à l'exclusion des officiers des seigneurs qui avaient d'abord exercé ce droit concurremment avec eux. On les chargeait aussi de surveiller les agents de l'État et de punir leurs malversations, enfin de juger quelques causes déterminées, les causes plus ou moins politiques. Leur envoi fut très-fréquent dans le midi; à Nîmes, à Mont-

[1] Ordonnance de 1474. — [2] Exemple en 1413 et en 1415.

pellier, à Beaucaire, ils avaient un tribunal consacré spécialement à leurs assises[1]. Cependant les jugements par commissaires présentaient peu de garanties, et les termes mêmes dans lesquels étaient données les commissions attestent combien l'arbitraire y régnait. Les habitants des sénéchaussées que je viens de nommer demandèrent, en 1363, le rappel de trois réformateurs envoyés chez eux deux ans auparavant, et se plaignirent qu'on voulût les distraire de leurs juges naturels. Comme les envois de nouveaux réformateurs ne cessaient pas, ils se plaignirent encore en 1389, et ne cessèrent pas non plus de protester. Les nobles du Languedoc, traitant avec Charles VI en 1408, stipulèrent qu'ils seraient justiciables des juges royaux ordinaires, et refusèrent de l'être des commissaires réformateurs, hormis les cas très-graves.

Charles VII abolit enfin ce genre de jugements[2], ce qui n'empêcha pas qu'en 1458, des commissaires fussent choisis parmi les membres du Parlement et adjoints à la cour des pairs pour juger le duc d'Alençon. Les règnes suivants offrent encore plus d'un exemple semblable.

§ VIII. — Tribunaux royaux inférieurs des bailliages et des prévôtés.

Si nous descendons aux tribunaux inférieurs, aux bailliages, nous voyons la nomination des baillis et des sénéchaux, qui avait appartenu dans l'origine au conseil du roi, passer aux mains du Parlement, ou du moins le Parlement exercer pour eux le même droit de présentation que pour ses membres. Tous les officiers de justice sont tenus d'exercer en personne[3] et de résider[4], sous peine d'être privés de leurs gages : cependant on autorisa les baillis à se choisir des lieutenants sous leur responsabilité personnelle (1413). On voulait probablement diviser ainsi l'exer-

[1] Ordonnance de 1341. — [2] Ordonnance de 1454.
[3] Ordonnances de 1393, de 1413. — [4] Ordonnance de 1394.

cice des pouvoirs militaire et judiciaire qu'ils réunissaient, et confier les fonctions judiciaires d'une manière à peu près exclusive à leurs lieutenants. Ceux-ci ne devaient pas acheter leurs charges, mais recevoir un salaire de la main des baillis [1]. Plus tard, la faculté accordée aux baillis de prendre des lieutenants fut convertie en une obligation formelle, sous Charles VIII (1493). Charles VIII exigea que chacun d'eux eût un lieutenant général et un lieutenant particulier pour l'assister ou le remplacer en cas d'absence. L'ordonnance de Blois de 1499 attribua la nomination de ces officiers, comme celle des baillis eux-mêmes, aux Parlements (art. 47); elle leur imposa l'obligation d'être docteurs ou licenciés, « *in altero jurium*, en Université fameuse, » et régla leurs taxes et leurs vacations. Leur nombre s'augmenta encore plus tard; chaque bailli finit par avoir un lieutenant général civil, un lieutenant général criminel, et plusieurs lieutenants particuliers dont la fiscalité fit ériger les charges en titre d'offices.

Les assises des baillis, qui devaient être tenues dans l'origine tous les deux mois, furent réduites au nombre de quatre par an (1389). Les juges appelés à ces assises étaient choisis ordinairement parmi les avocats du ressort, excepté à Paris où le Châtelet [2] avait des conseillers en titre d'office. Les ordonnances sont remplies de dispositions prises dans le but de prévenir la corruption des baillis et de les empêcher de corrompre les membres des Parlements auxquels ils avaient des comptes à rendre.

Outre les appels des prévôts et des juges inférieurs, les

[1] Ordonnance d'avril 1454. « Et afin que lesdits lieutenants puissent mieux faire et administrer justice à nos sujets, nous voulons qu'iceux lieutenants soient salariés et prennent gages, ainsi qu'ils ont accoutumé d'ancienneté. »

[2] On sait que le prévôt de Paris était aussi premier bailli de France.

baillis avaient une compétence spéciale étendue. Ils étaient les juges ordinaires des deux premiers ordres, de la noblesse et du clergé, toutes les fois du moins que le clergé ne pouvait pas invoquer le privilége d'être jugé par les tribunaux d'Église. Ils connaissaient d'une partie des cas royaux, ou, comme porte l'ordonnance de 1371, des cas de souveraineté, de ressort et de droit royal. Au nombre des cas royaux des bailliages étaient comprises les causes concernant les veuves, les mineurs, les étrangers, les dots, les testaments, les droits régaliens, les droits de francs fiefs; celles des villes, des communautés, des hôpitaux, des chapitres; celles qui touchaient l'état des personnes, la rescision des contrats, la purge des hypothèques, etc. [1]... Plusieurs de ces causes, par exemple celles de testaments, avaient appartenu autrefois aux tribunaux ecclésiastiques; mais les ordonnances des rois, en les faisant rentrer dans la compétence des tribunaux civils, en avaient attribué la connaissance exclusive aux juges royaux. Les juges royaux connurent encore exclusivement des procès intentés pour contravention aux ordonnances de monnaie [2]. Au XVI[e] siècle, la compétence des baillis fut réglée d'une manière aussi positive qu'elle put l'être. Ils continuèrent aussi d'exercer quelques fonctions qui n'étaient pas purement judiciaires. Ils conservèrent une juridiction de finance. Ils furent souvent chargés de faire les poursuites contre les malversations des officiers royaux [3], rôle qu'ils partagèrent avec les commissaires réformateurs ou enquêteurs. Enfin la réception et la vérification des hommages, une de leurs plus anciennes attributions, ne cessa pas de leur appartenir [4].

[1] *Encyclopédie du droit* de MM. Sebire et Carteret. Article de M. Rapetti.

[2] Ordonnance de 1374.

[3] Ordres envoyés en 1359 au sénéchal de Beaucaire (ordonnances du Louvre).

[4] Voir l'édit de Crémieu de 1536.

On voit qu'à la fin du XIVe siècle les appels de certains bailliages étaient portés à d'autres bailliages avant de l'être au Parlement. Les appels du bailliage d'Aurillac étaient portés à celui de Saint-Pierre-le-Moutier en 1366. En 1369, Charles V constitua dans le Ponthieu des bailliages intermédiaires qui formèrent un nouveau degré de juridiction entre les prévôtés et la cour du sénéchal. Ces mesures avaient peut-être pour but de restreindre le nombre des appels portés au Parlement de Paris, qui ne pouvait déjà les juger tous.

Les prévôtés, dont la juridiction était inférieure à celle des bailliages, furent soumises aux mêmes règles. En principe, elles devaient être *données en garde*, c'est-à-dire conférées par les baillis à ceux qu'ils en jugeraient dignes : c'est ce qu'établissent toutes les ordonnances de réforme[1]. Ce principe fut souvent violé, et l'on afferma les prévôtés par mesure fiscale[2]. L'ordonnance de 1393 le défendit, et porta qu'elles devraient toujours être données en garde. Celle de Blois, de 1499, décida que les prévôts en garde seraient élus aux auditoires des bailliages, sénéchaussées et autres siéges, en pleine assemblée.

Les assesseurs des prévôts, comme ceux des baillis, durent être tous gradués, et leur nomination fut soumise aux mêmes règles. Ainsi, après avoir été à l'origine de simples jurés, dans l'acception moderne de ce mot, ils se transformèrent en véritables magistrats.

Les prévôts ne jugeaient d'abord qu'en première instance et l'on prit soin de déterminer leur compétence, de manière à empêcher tout conflit entr'eux et les baillis. Ils étaient

[1] Entre autres celle de 1413 (art. 190).

[2] Par exemple en 1362. Les offices de conseillers auditeurs au Châtelet de Paris furent aussi donnés à ferme pendant quelque temps; car une ordonnance de 1377 porte qu'ils cesseront de l'être et que dorénavant ils seront conférés à gages.

dans l'origine les juges des roturiers, et ce ne fut que la multiplication croissante des cas royaux qui leur fit attribuer la connaissance d'une partie d'entr'eux. Alors on distingua trois catégories de cas royaux, suivant qu'ils appartenaient aux prévôtés, aux bailliages, ou au Parlement. Enfin les tribunaux des prévôts reçurent les appels des juridictions seigneuriales, lorsquè ces juridictions perdirent leur souveraineté. Ce fait, ajouté à l'agrandissement de la France, ou tout au moins du domaine royal, explique la multiplication des tribunaux inférieurs, et l'établissement successif de nouveaux siéges royaux dans les villes conquises ou réunies à la couronne [1]. Dans tous ces pays le droit de justice ne fut reconnu aux seigneurs que le plus rarement possible [2].

§ IX. — Établissement des tribunaux présidiaux au XVIe siècle. Tenue des grands-jours.

L'institution de tribunaux présidiaux, intermédiaires entre les prévôtés et les bailliages, ajouta au XVIe siècle un nouveau degré de juridiction à ceux qui existaient déjà et étendit à toute la France le système des bailliages supérieurs et des bailliages inférieurs, anciennement établis dans quelques provinces. Quarante-trois présidiaux furent créés dans le ressort de Paris, et l'on en institua proportionnellement le même nombre dans les autres ressorts [3]. Chacun d'eux était composé de neuf juges, tous magistrats en titre d'office; le système qui consistait à remplir les cours de justice de jurés

[1] Comme à Niort en 1461, à Arras (1477), à Loudun (1480), à Châtellerault (1482).

[2] On en trouve cependant quelques exemples en 1462, 1476, 1477. Ordonnances du Louvre.

[3] Dans le ressort de Paris 43, dans celui de Bordeaux 15, de Rouen 7, de Toulouse 13, de Rennes 4, de Metz 5, de Grenoble 1, de Dijon 6; plus tard, dans le ressort de Besançon 5, et dans celui de l'Alsace 1.

ou de pairs était alors abandonné par degrés. Le développement de la science juridique, l'ignorance trop générale de la classe dans laquelle on pouvait choisir les jurés et les pairs, peut-être enfin le désir que les rois conçurent de faire de l'administration judiciaire un instrument politique, furent autant de raisons de ce changement. Non-seulement on commençait à faire entrer dans tous les tribunaux des assesseurs gradués ; mais comme il arrivait quelquefois aux baillis de robe courte, qui n'avaient point de grade, de prendre part au délibéré des jugements, l'ordonnance de Blois de 1579 leur en fit une défense formelle, et ne leur laissa d'autre pouvoir que celui de prononcer ces jugements.

Les tribunaux présidiaux, intermédiaires ordinaires entre les prévôtés et les bailliages, eurent encore une certaine juridiction en dernier ressort qu'on leur attribua dans le but de diminuer les appels portés aux cours supérieures, et qui ne tarda pas à s'étendre considérablement. On leur accorda ensuite une juridiction criminelle spéciale, qu'ils partagèrent avec les prévôts des maréchaux [1]. Les appels de leurs jugements ne furent portés aux bailliages que pour ce qu'on appela le *petit criminel*, en toute autre cause ils devaient être directement portés aux Parlements. Ainsi la hiérarchie apparente des tribunaux royaux était en fait bien loin d'être régulière.

Une question grave fut soulevée par les tribunaux des prévôts des maréchaux, auxquels la police de sûreté appartenait presque tout entière ; celle de savoir si leurs jugements pourraient être réformés par les Parlements ; elle fut en général résolue dans un sens favorable aux Parlements.

[1] On distingua dans la justice criminelle les cas prévôtaux jugés par les prévôts des maréchaux, et les cas présidiaux jugés par les présidiaux. Mais cette distinction, difficile dans la pratique, fut loin d'arrêter les conflits. — Voir le chapitre de la police, section 1re.

Cependant les prévôts des maréchaux conservèrent dans un grand nombre de cas une juridiction sans appel, qui fit de leurs tribunaux les plus redoutés qu'il y eût en France.

Comme les présidiaux avaient aussi dans leurs attributions une partie de la police de sûreté, on institua dès 1555 un lieutenant criminel près de chacun d'eux pour y faire les fonctions de nos juges d'instruction. Il y avait, au reste, des charges semblables depuis 1523 auprès des bailliages et des sénéchaussées.

L'établissement des présidiaux eut pour effet de restreindre notablement les attributions judiciaires, et même l'importance des anciens bailliages. Les baillis, et il n'est question ici que des baillis de robe longue, conservèrent des attributions nombreuses sans doute, mais mal définies. Ils avaient une juridiction, tantôt d'appel, tantôt de première instance, et une compétence à la fois civile, criminelle, féodale, ecclésiastique, domaniale et de police, cette dernière du moins jusqu'à la création de lieutenants de police spéciaux. Ils exerçaient la surveillance des officiers judiciaires de leur ressort concurremment avec le ministère public; ils avaient même conservé quelques attributions qui ne rentraient dans aucune de ces catégories, puisqu'ils étaient les gardiens des communes. Il n'en est pas moins curieux de remarquer comment, après avoir été les agents universels de l'administration centrale pour tous ses services, les baillis se trouvèrent successivement réduits à des fonctions mal déterminées, et placés comme en dehors de la hiérarchie ordinaire pour la police et la justice, avant de l'être aussi pour les finances (voir plus loin).

L'usage des grands-jours, c'est-à-dire, d'assises irrégulières tenues par la cour du roi ou le Parlement de Paris dans son ressort, compléta le système de la justice royale dans l'ancienne France. Un des exemples les plus célèbres de ces assemblées qui paraissent très-anciennes est celui des

grands-jours de Clermont-Ferrand tenus en 1481 sous Louis XI par un président et douze conseillers du Parlement de Paris. Ils rendaient des arrêts souverains, et recevaient les appels de tous les tribunaux situés dans le ressort que déterminait l'ordonnance de leur établissement. D'après l'ordonnance de Blois de 1499[1], le Parlement de Paris dut tenir les grands-jours tous les ans dans certaines villes de sa juridiction; les Parlements de Toulouse et de Bordeaux devaient en tenir de leur côté tous les deux ans. La seconde ordonnance de Blois, de 1579, renouvela les mêmes dispositions; elle porta que les grands-jours seraient tenus tous les ans dans les provinces les plus éloignées des siéges de Parlements, et que le roi désignerait les villes où ils seraient convoqués successivement, à trois mois d'intervalle. On voulait montrer la justice royale avec un sévère appareil aux provinces qui la connaissaient le moins, et y assurer le maintien de l'ordre, qui y était fréquemment troublé, malgré les pouvoirs accordés pour ce sujet aux tribunaux présidiaux. Ces derniers avaient paru de bonne heure insuffisants, quoique deux ans après leur institution Henri II eût cru leur donner plus de force en autorisant les membres du Parlement de Paris à les présider.

Les grands-jours continuèrent d'être tenus jusqu'à la fin de la monarchie, mais à époques irrégulières, malgré les ordonnances de Blois. Ils remplacèrent à la longue les commissaires royaux envoyés dans les provinces, ou du moins ils partagèrent avec ces commissaires certains pouvoirs; ils durent combattre les abus, veiller à l'observation des ordonnances, à l'intégrité des juges, exercer sur tous les agents du roi dans le ressort une véritable inspection. La poursuite des fonctionnaires leur appartenait d'office[2].

[1] Ordonnance de 1499 (art. 72 et 73).

[2] Art. 6 de l'ordonnance du 31 août 1665 sur les grands-jours de Clermont : ils connaîtront « de tous abus, fautes, malversations ou

§ X. — Suppression ou limitation des juridictions patrimoniales à partir du XVI[e] siècle.

Le nombre croissant des tribunaux royaux et la nouvelle organisation qu'ils reçurent permirent de combattre et de faire plus facilement disparaître les juridictions indépendantes. Le XVI[e] siècle commença et termina en grande partie cette importante entreprise.

Les justices communales, diminuées successivement, furent supprimées enfin par l'ordonnance de Moulins[1].

Les justices seigneuriales furent à leur tour très-restreintes. On commençait à les racheter, et François I[er] supprima de cette manière, en les acquérant à prix d'argent, la plupart de celles qui existaient dans Paris. Les légistes commençaient aussi vers cette époque à considérer la juridiction des seigneurs comme le résultat d'une usurpation, ou comme une faveur accordée par grâce spéciale. Dans tous les cas ils ne la reconnurent que comme juridiction déléguée[2]. C'était, ou plutôt ce fut à partir de ce temps un adage que « fief et justice n'ont rien de commun » : ce que Dumoulin expliquait, en disant que le propriétaire d'un franc aleu noble auquel la justice était attachée devait toujours faire hommage de la justice au roi. En fait la compétence des tribunaux patrimoniaux fut très-limitée par les cas royaux que multiplièrent les ordonnances et les arrêts

négligences commises par les officiers royaux dans l'exercice de leurs fonctions. »

[1] Voir le chapitre de l'Administration municipale, section 2[e].

[2] Toute justice déléguée est révocable. On lit dans Lhôpital : « Les seigneurs haut-justiciers qui abusent de leur justice, et au lieu d'une juste distribution d'icelle, font des oppressions, injustices et violences à leurs vassaux, sujets et justiciables, perdent et sont *ipso jure* déchus de leur juridiction ; et, en ce cas, elle est réunie à la justice souveraine. » — Lhôpital. *Traité de la Réformation de la Justice*, 5[e] partie.

de réglement ; au criminel, elle fut presque réduite à rien[1].

Ce ne fut pas tout : si réduite qu'elle fût, les ordonnances royales et les arrêts des hautes cours en réglèrent aussi l'exercice. Défense fut faite aux seigneurs haut-justiciers de juger en personne ; on les obligea de faire rendre la justice par des officiers spéciaux dont le choix fut soumis aux mêmes conditions que celui des officiers royaux, et qui, comme eux, reçurent des gages, jouirent de l'inamovibilité ; les seigneurs durent payer l'amende toutes les fois que leurs officiers auraient mal jugé[2]. On leur imposa l'obligation d'entretenir les tribunaux, les prisons, etc., dans le ressort de leur justice. Pour achever l'assimilation des tribunaux seigneuriaux aux tribunaux ordinaires, on commença à placer près des plus importants d'entre eux des agents du ministère public, sous le nom de procureurs du fisc, et ces agents, successivement établis, existaient à la fin du XVII[e] siècle dans presque toutes les justices patrimoniales. Dans les paroisses où il y avait à la fois une justice royale et une justice seigneuriale, elles durent être exercées toutes deux par un même juge que le seigneur et le roi commettaient alternativement tous les trois ans[3]. Voilà comment les juridictions particulières que l'on ne put détruire furent rattachées au système général des tribunaux royaux, et cessèrent d'arrêter la marche de la centralisation judiciaire.

Cependant quelques seigneurs, entr'autres les engagistes, les apanagistes, les ducs et pairs, conservèrent des droits spéciaux, comme celui de ne faire juger que par le Parlement les appels de leurs tribunaux civils. Il y en eut même qui continuèrent d'avoir deux degrés de juridiction. On voit

[1] La compétence des tribunaux seigneuriaux fut déterminée et restreinte dans des limites étroites par la rédaction de la Coutume de Paris en 1510.

[2] Ordonnance de janvier 1564.

[3] Idem. Plus tard même, en 1693, on obligea les officiers des justices seigneuriales ou ecclésiastiques à recevoir l'investiture du roi.

aussi que, dans les fiefs considérables, les juges seigneuriaux faisaient des tournées, et tenaient leurs assises dans plusieurs chefs-lieux.

Plus tard Colbert réduisit encore le nombre des justices patrimoniales. Il fit par exemple, pour le roi, l'acquisition de quatre d'entr'elles qui subsistaient à Paris; il les remplaça par un nouveau siége présidial qu'il institua au Châtelet en 1674, et qui fut réuni à l'ancien en 1684.

§ XI. — Comment l'uniformité fut introduite dans la législation. Rédaction des Coutumes. Recueil des ordonnances.

La révolution qui plaça tous les tribunaux sous la main du roi, fut accompagnée d'une autre révolution aussi considérable qui rendit plus uniformes les règles législatives. Les ordonnances royales formèrent la première catégorie des lois appliquées par tous les tribunaux. Or, il y en eut quelquefois de très étendues; celles qui furent rendues pour *la réformation de la justice*, celle de Montils-les-Tours d'avril 1454, par exemple, renferment de véritables codes de procédure, d'instruction criminelle, etc.. Les Coutumes formèrent la seconde catégorie : on s'occupa, vers cette époque, de les rédiger, et en même temps de les reviser. Si les différences qui les séparaient subsistèrent, les jurisconsultes n'en reconnurent pas moins entr'elles une étroite parenté et comme un air de famille ; de sorte qu'elles purent donner naissance à un droit commun uniforme, au droit coutumier[1].

[1] Il va sans dire que ce droit commun et uniforme ne fut appliqué que dans les provinces du Nord. Celles du Midi stipulèrent à plusieurs reprises la conservation du droit écrit. Charles V, encore dauphin, assure au Languedoc, en 1357, l'usage du droit écrit, nonobstant tous styles et usages contraires introduits par les officiers royaux ; il déclare seulement que les ordonnances des rois ou des commissaires royaux y seront exécutoires. Ainsi le Languedoc fut soumis au

C'est dans l'ordonnance de Montils-les-Tours que Charles VII annonce son projet de faire rédiger toutes les Coutumes, « plus exactement et plus solennellement qu'elles ne l'avaient été précédemment. » La première rédaction de celles de Bourgogne fut approuvée par des lettres patentes de 1459. Mais le projet ne fut réellement exécuté que sous Charles VIII, qui nomma des commissaires pour réformer celles des Coutumes locales qui étaient le plus communément suivies. On faisait affirmer à cet effet les dispositions de chaque Coutume par un certain nombre de témoignages. Tous les intéressés, clergé, noblesse, villes, campagnes, envoyaient ensuite des représentants à une assemblée, où les commissaires royaux ouvraient une délibération régulière sur chaque article. Les seigneurs se montrèrent en général peu favorables à cette révision qui menaçait fort le maintien d'une partie de leurs droits ; mais leur opposition, que Charles VII n'eût pu vaincre, fut sans puissance sous Charles VIII. Charles VIII fit réformer et publier ainsi les Coutumes de Ponthieu, du Perche, de Mortagne, de Bellesme, de Nogent-le-Rotrou, de Lorris et du Boulonnais. Chaque premier président était tenu de veiller à la publication dans son ressort ; les commissaires devaient en référer d'ailleurs aux Parlements pour lever les difficultés sérieuses (1497.) Nous avons vingt et une Coutumes publiées sous Louis XII, dix sous François Ier, et vingt-neuf dont la date précise n'est pas connue, mais qui appartiennent à ces deux règnes. La plus considérable est la Coutume de Paris, publiée à Blois en 1510, et rédigée après de longues délibérations, qui eurent pour résultat de faire disparaître un grand nombre de droits féodaux.

même droit public que le reste de la France et ne conserva que son droit privé. En 1374, les arrêts du Parlement de Paris furent déclarés exécutoires dans le royaume entier, sans exception pour les provinces de droit écrit.

Le recueil des Coutumes fut entrepris le premier; celui des ordonnances et des arrêts le fut ensuite. Le Parlement décida, en 1497, que les juges appelleraient pour les assister au jugement des causes importantes trois ou quatre notables avocats qui garderaient les ordonnances et les feraient mettre en une table. Le livre des ordonnances dut être déposé partout aux greffes des Parlements et des bailliages: tout juge dut en avoir un exemplaire[1]. Cependant il n'y eut guère que des recueils particuliers jusqu'à l'an 1552, où un libraire reçut privilége pour imprimer et publier les ordonnances des rois, et pendant longtemps encore toute tentative pour former une collection à peu près complète échoua. Ce ne fut qu'à la fin du XVII[e] siècle, lorsqu'il fut prouvé que pareille entreprise était au-dessus des forces de simples particuliers, que Pontchartrain conçut l'idée de la faire exécuter aux frais du roi. Louis XIV en chargea trois jurisconsultes, à la tête desquels était le savant Laurière; mais il fallut attendre jusqu'à 1723 la publication du premier volume d'une collection qui n'est pas encore terminée.

Les ordonnances royales sur la justice furent de plus en plus nombreuses depuis le règne de Louis XIV[2]. On peut

[1] Ordonnance de Blois de 1499, art. 78 et 79.

[2] Il ne sera pas inutile de les citer ici. 1433, ordonnance sur le Parlement; mars 1499, ordonnance de Blois; 1507, lettres pour l'exécution d'ordonnances précédemment rendues ou d'ordonnances nouvelles en Normandie; 1510, ordonnance pour la réformation de la justice et l'abréviation des procès en Bretagne; 1529, idem pour l'abréviation de la procédure au Parlement de Paris; 1529, édit sur le style du Châtelet de Paris; 1535, ordonnance pour la réformation de la justice en Provence; 1536, idem pour la Bretagne; 1536, édit de Crémieux; 1539, ordonnance de Villers-Cotterets; 1540, édit appliquant à la Normandie les dispositions principales de l'ordonnance précédente; février 1550, déclaration interprétative de l'ordonnance de 1539; même année, deux édits portant réglement, l'un sur l'administration de la justice civile au Parlement de Paris, l'autre sur celle de la justice criminelle.

les regarder comme les rédactions successives et successivement améliorées de l'ancien Code de la France. Elles ne pouvaient se multiplier ainsi sans apporter avec elles d'utiles réformes et d'importantes innovations. L'ordonnance de Villers-Cotterets de 1539 voulut, par exemple, que l'on rédigeât les arrêts et les actes en français ; elle fit, il est vrai, de la procédure secrète, dont l'usage emprunté aux tribunaux ecclésiastiques n'était encore rien moins qu'universel, la règle générale de tous les tribunaux de France[1]. — Les deux grandes ordonnances judiciaires qui vinrent couronner l'œuvre commencée par les précédentes furent celles d'Orléans de 1561, complétées par l'édit de Roussillon de janvier 1564, et celle de Blois de 1579, toutes deux rendues à la suite d'assemblées d'États généraux.

Henri III acheva de faire réformer et publier (vers 1580) plusieurs Coutumes, entre autres celles de Paris, d'Orléans et d'Amiens. Les Coutumes ainsi réformées et promulguées reçurent force de lois ; elles furent regardées par une école de jurisconsultes comme constituant *le vrai droit civil* et commun de chaque province, méritant aussi le nom de *droit écrit*, là où, *selon le consentement du peuple des trois ordres*, elles avaient été arrêtées, mises en écrit, et autorisées par les commissaires du roi, à ce délégués[2]. Dumoulin voulait remplacer les Coutumes par une loi générale, et cette idée, que Philippe de Comines prêtait déjà à Louis XI, décida Loisel à rédiger sous Louis XIII ses *Institutes coutumières*, qui contiennent un résumé des principes généraux de l'ancien droit coutumier[3].

Plusieurs autres ordonnances, spéciales ou générales,

[1] Plusieurs lettres royales confirmaient dans le Languedoc depuis 1314 la publicité des débats criminels.

[2] Expressions de Guy Coquille.

[3] Voir le discours de rentrée de M. Dupin à la cour de cassation (1845).

reproduisirent les règles anciennes, plutôt qu'elles n'en créèrent de nouvelles; telles sont entre autres celle de 1597 et le Code Marillac de 1629. Mais la refonte complète de la législation ne fut entreprise qu'au temps de Colbert. Colbert réunit une commission d'hommes de loi, MM. Pussort, Letellier, de Lamoignon, pour rédiger l'ordonnance civile ou de procédure (1667), et l'ordonnance criminelle (1670); cette dernière Code d'instruction criminelle et Code pénal tout à la fois. La publication de ces ordonnances fut la première annonce de l'unité législative à venir, et la première ébauche de nos Codes.

§ XII. — De la magistrature en général pendant les XVI[e] et XVII[e] siècles. Traitements des juges. Vénalité des charges.

J'ai laissé le Parlement de Paris à l'époque où sa constitution définitive était achevée, et ne devait plus éprouver que d'insignifiantes modifications. J'ai montré les tribunaux des degrés inférieurs se constituant à leur tour, sinon dans une hiérarchie rigoureuse, du moins avec une apparente uniformité, et le grand travail de l'unité législative se préparant de loin. Je reprends les faits généraux relatifs à l'organisation du pouvoir judiciaire depuis le règne de Louis XII.

Une première question se présenta, celle du traitement des juges et des frais de justice. Dans l'origine, tous les officiers royaux avaient un traitement éventuel consistant dans le produit de certaines taxes, et ces taxes étaient très-arbitraires, malgré les tarifs. La justice coûtait en quelque sorte d'autant plus cher qu'elle était plus mal rendue. Les justiciables comprirent de bonne heure que la justice gratuite n'était pas la plus économique, et plus d'une province stipula dans ses priviléges qu'un traitement fixe serait assuré par l'État aux juges ordinaires [1]. Ces considérations et

[1] Voir les priviléges du Quercy et du Périgord (1319).

l'accroissement de la valeur de l'argent firent augmenter à plusieurs reprises les gages des juges, entre autres, sous Louis XII, ceux des conseillers au Parlement de Paris (1513). La suppression des épices fut demandée plus tard, quoique sans succès, par toutes les assemblées d'États généraux.

Les frais de justice excitèrent aussi de continuelles plaintes [1]. On fit peu de réponses à ces plaintes : on se contenta de recommander aux tribunaux d'ordonner le moins d'enquêtes possible et de mettre la plus grande économie dans les frais [2] ; on assigna aussi pour les enquêtes des fonds de recettes spéciaux ; mais, comme la comptabilité du service fut presque toujours irrégulière ou mal surveillée, il arriva souvent que la justice ne put être rendue, faute d'argent.

La vénalité des offices de magistrature, sévèrement interdite de tout temps, le fut de la manière la plus formelle par l'ordonnance de Blois de 1499. L'élection des magistrats, qui appartenait aux cours elles-mêmes, devait se faire à haute voix, et le roi devait instituer l'élu [3]. Cependant Louis XII vendit des offices en 1508, et François Ier recourut au même expédient financier pendant la plupart de ses guerres. Dès 1515, il créa des offices d'enquêteurs dans tous les siéges royaux, sous prétexte que les enquêtes y étaient mal faites, et il envoya encore, en 1533, de nouveaux enquêteurs dans divers bailliages. Ces créations amenèrent presque toujours des conflits d'attribution que le roi dut régler ; il s'en éleva, par exemple, un très-violent entre les enquêteurs et les greffiers. Les offices de greffiers, ceux de gardes des sceaux et minutes des juridictions royales, furent déclarés vénaux en 1521. La création de nouvelles cham-

[1] Voir surtout les plaintes des États de Languedoc, en 1456.
[2] Voir l'ordonnance de 1413.
[3] Ordonnance de mars 1499, art. 32.

bres au Parlement de Paris, d'une troisième chambre des enquêtes en 1521, d'une chambre des vacations en 1531, d'une chambre du domaine en 1543, eut l'accroissement des affaires pour prétexte et la raison fiscale pour véritable cause. On professa bientôt cette doctrine, que le roi était propriétaire de toutes les charges de l'État, et que ces charges faisaient partie de son domaine; il pouvait donc les engager, les aliéner comme le reste du domaine, sous clause de rachat. Les jurisconsultes ne manquèrent pas non plus de saisir l'analogie qui existait entre le principe des offices et celui des fiefs; en effet, les offices avaient passé par les mêmes vicissitudes que les fiefs; après avoir été donnés à titre révocable ou pour la vie des titulaires, ils avaient aspiré de bonne heure à devenir héréditaires. La défense des survivances en 1521, et la révocation prononcée en 1541 de toutes celles qui avaient été accordées, prouvent que cette tendance était plus forte que les lois mêmes. L'hérédité était d'autant plus inévitable qu'elle existait alors en fait dans presque toutes les professions mécaniques ou libérales.

La vénalité des charges, qui assurait leur hérédité, s'établit donc par la force des choses et par la connivence des rois. On finit par ne plus la proscrire; on se contenta de prendre des garanties contre les abus qu'elle pouvait entraîner. On réduisit les offices à un nombre déterminé : on régla les conditions d'admissibilité, trente ans d'âge, un examen préalable, une information sur la vie et les mœurs du candidat, etc. [1]. La discipline intérieure des cours devint plus sévère. D'après l'ordonnance de Blois de 1499 [2], le Parlement de Paris devait s'assembler tous les quinze jours, ou au moins une fois par mois, pour s'assurer que

[1] Ordonnance de 1546. Voir aussi les ordonnances précédentes pour l'administration de la justice dans les provinces.

[2] Ordonnance de mars, art. 27. Voir aussi l'ordonnance de Villers-Cotterets de 1539, art. 130.

les ordonnances étaient bien exécutées, même par ses membres; ce fut l'origine des mercuriales. Les chefs du parquet reçurent un pouvoir très-étendu de surveillance, pouvoir constituant comme une inspection permanente, et qui rendit moins nécessaire l'envoi de commissaires inspecteurs. Plus tard on chargea les maîtres des requêtes ordinaires de l'hôtel de faire des *chevauchées* ou tournées suivant un département du garde des sceaux, et d'envoyer des rapports sur la manière dont ils trouveraient les ordonnances observées.

Toutes les obligations précédemment imposées aux juges, celles de résider, de ne prendre gages de personne, de garder les secrets des cours, etc., furent soigneusement renouvelées. L'obligation de la résidence, imposée surtout aux juges inférieurs[1], ne paraît pas avoir été plus rigoureusement remplie par les magistrats que par les dignitaires ecclésiastiques. On fit des lois somptuaires spéciales pour les officiers royaux, et surtout pour ceux de l'ordre judiciaire. Ainsi nul d'entre eux ne devait donner à sa fille une dot de plus de dix mille livres tournois[2].

En 1544, un arrêt du conseil déclara que la profession de juge et celle d'avocat ne faisaient pas déroger à la noblesse; c'était donc déjà dans la noblesse que se recrutaient la magistrature et le barreau. La vénalité des charges fit de la magistrature la carrière des personnes riches, et fut loin de nuire à son influence. La magistrature devint même plus indépendante, lorsqu'on eut déclaré en 1547 ses fonctions incompatibles avec celles des offices municipaux des villes, et en 1561 avec l'exercice de toute charge quelle qu'elle fût,

[1] Voir surtout l'ordonnance de 1539 et l'ordonnance de Blois de 1579. Un arrêt du conseil privé de 1556 défendait aux présidents et conseillers de cours souveraines de s'absenter sans l'autorisation du roi.

[2] Ordonnance de 1564.

conférée par les seigneurs, les prélats[1] ou les communautés. Lhôpital dans ses harangues exprimait cette idée avec assez d'énergie. « N'est honnêteté que l'on dise d'un président ou conseiller , voilà le chancelier d'un tel seigneur. Ils ne doivent reconnaître que le roi. *Honestior est servitus dignitate dominantis*. Il est plus honnête servir *regi regum*, comme dit Homère du roi Agamemnon, *quàm regulis*[2]. »

La vénalité n'en excita pas moins de vives plaintes, et surtout de la part de tous les États généraux depuis ceux d'Orléans de 1561. On lui reprochait d'exclure le mérite pauvre, et de favoriser exclusivement les riches qui entraient ainsi dans les charges « par la cheminée, au lieu d'y entrer par la porte[3]. » Il n'y eut pas de règne qui ne commençât par des suppressions d'offices ou par des promesses de suppressions. Ainsi Henri II promit en 1547 de réduire ceux du Parlement de Paris au nombre où ils se trouvaient lors de l'avénement de François Ier; il renouvela la même promesse sans succès en 1557, et François II la renouvela à son tour en 1560 se contentant d'avoir révoqué dès 1559, tous les dons de survivance. L'ordonnance d'Orléans de 1561 porta réduction des offices judiciaires au nombre où ils se trouvaient au temps de Louis XII, et défendit le cumul; mais elle fut mal exécutée, et dès 1567 tout titulaire d'office acquérait le droit de le vendre, pourvu que ce fût à personnes capables. La fiscalité était encore cause de cette mesure; elle établissait sur chaque transmission d'office un droit payable au roi, et que l'on appelait tiers-denier. L'ordonnance de Blois de 1579 supprima à son tour un grand nombre d'offices : ce qui n'empêche pas ces offices d'être rétablisdès l'année sui-

[1] L'ordonnance de Blois de mars 1499 déclarait incompatibles les fonctions de conseiller-clerc et celles d'official ou de vicaire d'un évêque.

[2] Harangues de Lhôpital, t. II.

[3] Du Refuge, éditeur des Discours de Lhôpital.

vante, à cause des nécessités de la guerre, et même augmentés en 1586. Non-seulement on ne pouvait plus sortir de la fausse voie dans laquelle on s'était engagé, mais on s'y engageait de plus en plus : chaque année on battait monnaie par de nouvelles créations [1].

Les abus introduits par la vénalité des charges et le malheur des temps trouvèrent dans les gardes des sceaux et surtout dans le chancelier Lhôpital de rudes adversaires. La censure devint plus active ; les mercuriales prirent une gravité, quelquefois même une violence nouvelle [2] : « Ce que la calamité des guerres, dit Lhôpital, a introduit de mauvais et de vicieux dans la république, avenant le temps serein et gracieux de paix, doit être rejeté et retranché entièrement, et reprise la forme de vivre première, ancienne et meilleure, tant pour le regard du roi que de ses sujets. » On sait que plusieurs des beaux caractères de la magistrature française brillèrent au seizième siècle. La Roche Flavin, qui écrivait sous Henri III, disait, en parlant des cours souveraines, « qu'elles ressemblaient un vrai sénat romain, représentant une majesté secourable aux bons et épouvantable aux mauvais. » Pour se faire une juste idée de ce qu'était la magistrature à cette époque, il faut mettre en regard d'un côté l'attitude simple et digne des Lhôpital, des de Thou, des Harlai, leur vie d'étude et de travail, leur intelligence déjà moins confuse que chez la plupart de leurs contemporains des principes nouveaux qui tendaient à s'établir, et de l'autre la justice devenue vénale, l'achat des charges converti en spéculation, les désordres de toute sorte favorisés par les guerres civiles et les guerres de religion.

[1] Qu'il suffise de citer les faits suivants. En 1554, Henri II rend le Parlement semestre, c'est-à-dire que chaque charge appartiendra à deux titulaires qui l'exerceront chacun tous les six mois. Charles IX crée une nouvelle chambre des enquêtes au Parlement de Paris, en 1568, et Henri III une nouvelle chambre des requêtes en 1580.

[2] Voir les reproches adressés par Lhôpital au Parlement de Bordeaux. (Ils sont cités dans l'*Histoire du Parlement*, de Voltaire.

Enfin ces abus éveillèrent la sollicitude d'Henri IV, lorsque le Parlement, transféré à Tours en 1589, pendant la ligue, fut rétabli à Paris en 1594. Sully voulut d'abord, avec ses préjugés d'ancien noble, diminuer le nombre des légistes : il ne les trouvait bons pour la plupart, « qu'à détruire la noblesse et ruiner le trafic, n'y ayant artisan, pasteur, laboureur, ni même manœuvre qui ne fût plus utile dans un pays. » Il se proposait donc une réforme générale de la procédure, et par suite de l'organisation judiciaire ; mais il n'eut pas le temps de l'accomplir.

Les États de 1614 exprimèrent des vœux remarquables, quoique sans effet immédiat. Ils se plaignirent de la multiplicité des juridictions, et demandèrent qu'on ne pût parcourir en appel plus de deux degrés [1]. Cette réforme si nécessaire fut ajournée jusqu'à la révolution française. Le gouvernement accueillit mieux la proposition de rendre la tenue des grands-jours plus régulière pour étendre la sphère d'action des Parlements ; mais l'ordonnance de 1629, qui ne fit que rappeler les règles antérieurement établies, ne fut pas mieux exécutée que les précédentes. La proposition de supprimer les épices éprouva le même sort ; l'ordonnance de 1618 qui défendait aux juges d'en recevoir, n'eut pas non plus d'exécution. L'assemblée des notables de 1627, qui trouvait fort naturel, comme la justice commerciale était gratuite, que la justice civile le fût aussi, renouvela ce dernier vœu sans plus de succès.

Le gouvernement s'occupa surtout de réformer le corps judiciaire, chez qui la dignité du caractère et la sévérité des mœurs étaient chose rare. En effet beaucoup de membres des cours souveraines sont représentés par les notes des gardes des sceaux comme joueurs, débauchés, et même

[1] Les notables de 1597 avaient demandé qu'on ne laissât subsister qu'un seul degré de juridiction dans chaque ville.

peu intègres. Le Parlement de Paris fut pendant la Fronde le théâtre de scènes scandaleuses, qui se reproduisirent dans tous les autres et notamment dans celui de Bourgogne. Comme il fallait, pour réformer la magistrature, changer le mode d'admissibilité, on débattit vivement et on discuta en principe la question de la vénalité des charges. Richelieu s'en déclara le partisan très-ouvert; il voulait, disait-il, s'en tenir à l'avis de François I[er], d'Henri IV et de Sully. Il craignait que la faveur ne distribuât les offices plus mal que la fortune; il pensait qu'une plus grande sévérité dans les enquêtes, une observation plus rigoureuse des conditions d'âge et de savoir, feraient disparaître les abus; mais il attachait beaucoup de prix à la richesse et à la naissance [1]. Il pensait aussi que l'État devait s'assurer de la fidélité de ses agents en les obligeant de placer tout ou partie de leur fortune dans ses caisses, ce qui arrivait en effet chaque fois qu'une charge nouvelle était créée, le prix de cette charge pouvant être considéré par l'État comme un cautionnement. Enfin Richelieu défendait même l'hérédité, accordée en 1604 aux pourvus d'office qui consentiraient à payer l'*Annuel* ou la *Paulette,* impôt volontaire du soixantième du prix d'achat [2]. L'hérédité offrait plus d'un avantage; elle portait remède à plusieurs des abus de la vénalité : elle empêchait les grands, par exemple, d'acheter des charges importantes pour les donner à leurs créatures et aux gens de leur maison. Tels étaient les arguments, parfois contradictoires, dont on se servait pour justifier les usages dominants.

Richelieu se contentait de proposer la fixation d'un maxi-

[1] « Une basse naissance produit rarement les parties nécessaires au magistrat, et il est certain que la vertu d'une personne de bon lieu a quelque chose de plus noble que celle qui se trouve en un homme de petite extraction. » *Testament politique.*

[2] La Paulette fut supprimée en 1617 et rétablie en 1620.

mum pour le prix des offices, ce qui ne fut pas admis. On prenait au contraire des mesures propres à élever ce prix; ainsi, en 1622, le gouvernement força les membres de toutes les cours souveraines à payer dans un délai fixé la finance d'une augmentation de gages qui s'élevait au chiffre de deux cent cinquante mille livres tournois. Un refus entraînait pour un titulaire la perte de sa charge, et on lui subrogeait celui qui payait la somme demandée [1]. Les taxes auxquelles les membres des Parlements furent imposés d'office, à plusieurs reprises [2], devaient avoir le même résultat que les augmentations de gages forcées.

La question fut donc vivement débattue; mais la situation fut plutôt aggravée qu'améliorée jusqu'au temps de Colbert qui entreprit quelques réformes, et n'eut que le tort de les faire incomplètes. Nombre d'offices furent supprimés par lui en 1663 et 1664; il fixa le maximum du prix de ceux que l'on conserva (1665 et 1678), et cette fixation fut accordée en dédommagement de la Paulette qui était maintenue. Il régla de nouveau les conditions d'âge pour l'admissibilité, les priviléges joints à chaque titre (1669 et 1672). Louis XIV annonça, en 1673, l'intention d'augmenter le traitement des juges, ce qui était sans péril dès qu'un maximum du prix des offices était fixé, et ce qui aurait permis de diminuer les épices pour une somme équivalente. Si les épices ne furent pas supprimées, on les soumit du moins à un tarif. Louis XIV défendit aussi aux tribunaux, d'une manière générale, de nommer jamais de commissaires pour le jugement d'aucuns procès [3].

Les successeurs de Colbert revinrent aux créations d'of-

[1] Fonds des Cinq-Cents de Colbert. Bib. R. nº 214.
[2] Idem, nº 212.
[3] Une commission fut nommée en 1688 pour la réforme de la justice, mais on ne voit pas qu'elle ait rien réformé.

fices, et les multiplièrent sans mesure. Cependant ces créations ne furent pas toutes inutiles; tantôt elles rendaient les tribunaux plus uniformes, tantôt elles assuraient pour l'expédition même de la justice de nouvelles garanties (V. plus bas). La suppression définitive de la paulette, en 1709, renversa le système de l'hérédité qui put subsister en fait très-communément, mais qui cessa d'être reconnue en principe.

Il n'est pas inutile d'observer que sous Louis XIV la noblesse de robe, autrefois inférieure à celle d'épée, avait fini par devenir tout à fait son égale. Les cours supérieures obtinrent en 1644 les priviléges de la noblesse du premier degré. En 1660 Colbert les remit à leur ancienne noblesse graduelle, mais le premier degré leur fut rendu par Pontchartrain [1].

§ XIII. — De la compétence des tribunaux royaux au XVIe et au XVIIe siècle en matière ecclésiastique.

Tandis que l'organisation du corps judiciaire soulevait les questions que je viens d'exposer, la compétence du Parlement de Paris et des autres cours ne cessait pas de s'étendre. Elle fit aux XVIe et XVIIe siècles d'importantes conquêtes. Le Parlement s'empara même de quelques parties de la juridiction administrative.

J'ai parlé ailleurs de la manière dont la juridiction ecclésiastique avait été subordonnée à celle des tribunaux royaux [2]. La persécution dirigée au XVIe siècle contre les partisans de la Réforme eut pour effet de lui enlever les derniers restes de son indépendance. Le gouvernement s'attribua la connaissance des causes spirituelles. En 1539, il autorisa les juges ordinaires à procéder contre les luthériens,

[1] Desmarets. Compte rendu, cité par Forbonnais.
[2] Voir le chapitre de l'Église.

concurremment avec les juges d'église, et l'année suivante [1], il les y obligea formellement, sous peine de perdre leurs offices. En 1545, on envoya plusieurs membres du Parlement en mission dans différents bailliages pour y poursuivre les hérétiques.

En 1549, la connaissance des accusations d'hérésie, dirigées contre les protestants, fut réservée aux juges d'église qui avaient probablement réclamé le maintien exclusif de leur droit ; mais les juges ordinaires conservèrent concurremment celle des causes où l'hérésie se trouvait réunie à quelque crime public. Or, il n'y avait guère de causes qu'on ne pût faire rentrer dans cette catégorie, puisque d'après les lois de l'État, tout acte extérieur de protestantisme constituait une rébellion.

La prédication de la Réforme, en France, produisit une réaction religieuse très-sensible dans la législation. Les lois qu'on avait commencé à séculariser cessèrent de l'être sur beaucoup de points pour redevenir exclusivement catholiques. Mais cette réaction religieuse présente elle-même un caractère remarquable. Le gouvernement craignit de rendre aux tribunaux d'église leurs attributions, et par suite leurs prétentions d'autrefois : il ne voulut pas les investir de nouveaux pouvoirs et il confia ces pouvoirs de préférence aux tribunaux civils. Ainsi, le réglement de 1549 ne subsista pas. En 1551, la *punition* et la *correction* des hérétiques furent attribuées aux cours souveraines et aux juges présidiaux ; une chambre ardente fut aussitôt créée au Parlement de Paris. On se contenta de faire quelques réserves en faveur des prélats [2]. Depuis que François Ier avait déclaré les luthériens et les autres hérétiques séditieux, perturbateurs du repos public et de la sûreté de l'État [3], leur poursuite appartenait à tous les agents ordinaires de police. Henri II

[1] 1er juin 1540 et 30 août 1542.
[2] Elle ne dura, il est vrai, que quelques années. — [3] En 1543.

assimila le fait de célébrer le culte réformé à celui de tenir des assemblées illicites. Tous les seigneurs haut-justiciers reçurent, en 1550, sous peine de perdre leurs justices, l'ordre de punir les auteurs d'assemblées illicites pour fait de religion.

La crainte de l'inquisition, que le cardinal de Lorraine voulait établir, paraît avoir favorisé cette usurpation des tribunaux laïques. Le concordat de 1516 avait d'ailleurs assuré au gouvernement, dans les matières ecclésiastiques, un pouvoir de direction qui n'était à peu près soumis à aucune règle. Cependant il était inévitable que l'on rendît à l'Église ce qui était de sa compétence pure, et que la connaissance de l'hérésie fût spécialement attribuée aux prélats ; on fit ce partage en 1560. Les tribunaux ordinaires ne demeurèrent plus chargés que de faire exécuter les jugements des prélats et les lois ou les édits de police ; du reste, ils reçurent l'ordre de toujours se conformer aux canons (1568) ; ils n'appliquaient que des lois catholiques, et il n'y avait que les catholiques qui pussent remplir les offices de judicature. Aussi les réformés demandèrent-ils, toutes les fois qu'ils eurent une paix de religion ou plutôt une trêve à conclure, la faculté de posséder des juges spéciaux, et plusieurs traités la leur accordèrent. La paix de Saint-Germain, de 1570, déclara ceux du Languedoc justiciables en appel des requêtes de l'hôtel du roi : ceux du ressort des Parlements de Rouen, de Dijon, d'Aix, de Grenoble, de Rennes et de Bordeaux, obtinrent le droit de récuser dans chacune de ces cours une partie des juges. Au mois de mai 1576, on leur accorda une chambre mi-partie dans ces mêmes Parlements et dans celui de Paris. On vit aussi, pendant les guerres civiles de la Ligue, s'établir des chambres souveraines pour les réformés, des *antiparlements*, comme Larocheflavin les appelle, à la Rochelle, à Montauban et à Castres.

L'édit de Nantes assura aux protestants des juges spé-

ciaux ; on créa pour eux au Parlement de Paris, et bientôt après dans les autres Parlements de France, une chambre de l'Édit, composée de catholiques et de protestants en égal nombre.

En définitive, la législation spéciale dont les protestants furent l'objet ne fit qu'accroître la compétence des cours de justice royale, et que restreindre dans de nouvelles limites celle des tribunaux ecclésiastiques.

Plus tard Louis XIV, avant même de révoquer l'édit de Nantes, supprima toutes les garanties judiciaires reconnues aux protestants par les anciens traités ; il fit disparaître les chambres de l'Édit dans les Parlements de Paris et de Rouen en 1669, et dans les autres les années suivantes; en 1679, il exclut les réformés de tous les offices de judicature, même sur les terres des seigneurs. Tels furent les préludes de la révocation définitive prononcée en 1685.

§ XIV. — De leur compétence en matière de commerce.

La compétence du Parlement de Paris en matière commerciale resta la même ; car il recevait depuis longtemps les appels des tribunaux inférieurs auxquels les différends commerciaux étaient portés. Mais la justice commerciale reçut au XVIe siècle une organisation tout à fait nouvelle de ses tribunaux inférieurs. Il existait depuis longtemps des juges royaux pour le commerce à Nîmes, à Beaucaire, à Troyes, et dans les villes où se tenaient les grandes foires. Dans les autres, c'était en général le corps des magistrats municipaux qui exerçait cette juridiction. En 1549, Henri II créa des tribunaux spéciaux pour le commerce à Toulouse et à Rouen; en 1560, cette institution fut étendue à beaucoup d'autres villes; elle ne tarda pas à devenir très-commune dans toute la France en peu d'années. Tout différend en matière de commerce devait être renvoyé à des arbitres, dont le choix appartenait aux parties, ou si les parties ne pouvaient s'accor-

der entre elles, au juge, et dont le tribunal civil rendait les sentences exécutoires. Le tribunal de commerce de Paris fut créé en 1563 ; il était composé de cinq membres élus tous les ans par les cent commerçants inscrits sur une liste de notabilité, et il recevait son institution du prévôt des marchands et des échevins. La procédure y était sommaire ; les jugements qu'il rendait n'étaient susceptibles d'appel devant la justice ordinaire qu'au delà d'une certaine somme.

Le but évident de cette innovation fut d'établir dans l'organisation de la justice commerciale la même uniformité que dans celle de la justice civile, et de la rattacher aux institutions centrales du pays. On commençait à voir un intérêt général là où l'on n'avait vu pendant longtemps que des intérêts locaux. Toutefois l'uniformité de ces créations ne fut pas complète dès l'origine. Quelques villes importantes manquèrent encore longtemps de tribunaux consulaires (c'est le nom qui leur fut réservé). Louis XIV en créa vingt nouveaux en 1710. L'ordonnance de commerce qui substitua des règles générales aux usages locaux, ne fut rendue qu'en 1673, et les limites indécises de la juridiction commerciale durent être déterminées à plusieurs reprises, entre autres en 1713.

§ XV. — De leur compétence en matière administrative. Juridiction des maîtres des requêtes de l'hôtel et du grand conseil.

Dans l'origine, lorsque les baillis et les prévôts étaient les agents universels de l'administration centrale, le Parlement de Paris, qui jugeait leurs appels et recevait leurs comptes, s'était trouvé leur supérieur hiérarchique, et avait exercé de cette manière une surveillance générale sur l'administration tout entière. Puis les différents services s'étaient formés, développés peu à peu, et avaient été confiés à des agents distincts ; mais dans chacun d'eux, suivant l'ancienne règle, l'administration proprement dite et la juridiction

avaient continué d'appartenir aux mêmes agents. Il arriva souvent que, pour parer à cet inconvénient grave, en l'absence d'un tribunal administratif supérieur et indépendant, on attribua au Parlement la connaissance des appels de la justice administrative ordinaire: il reçut ainsi en 1535 les appels des tribunaux des eaux et forêts, en 1538 ceux du contrôle général des greniers à sel; en 1543 une chambre spéciale y fut créée pour recevoir ceux des tribunaux du domaine. Les faits de ce genre sont assez communs sous les règnes suivants, et principalement sous celui du règne de Louis XIV.

Au reste le Parlement n'eut guère que le jugement des appels des divers tribunaux administratifs. Quand on sentit le besoin de confier à des juges spéciaux le contentieux administratif de première instance, qui appartient aujourd'hui au conseil d'État, on l'attribua aux maîtres des requêtes de l'hôtel.

D'abord les maîtres des requêtes étaient peu nombreux, et leurs fonctions se bornaient à présenter au roi les requêtes qui lui étaient adressées; encore faisait-on deux sortes d'exceptions, l'une pour celles qui touchaient les choses de conscience et que présentait le confesseur, l'autre pour celles qui concernaient les gens de la maison du roi, et que présentaient le grand chambellan et le grand maître de l'hôtel.

Mais ils ne tardèrent pas à recevoir d'autres attributions plus importantes et plus complexes. On leur confia l'instruction des affaires qui concernaient les fonctionnaires publics. On les admit sous Henri IV (1598) à faire des rapports au conseil des parties; plus tard ils en firent aussi au conseil des dépêches et au conseil royal des finances. Depuis ce moment le nombre de leurs charges fut considérablement augmenté; on établit même un roulement annuel entre plusieurs sections, chargées les unes de l'exercice de

la juridiction de l'hôtel, les autres des fonctions à remplir auprès des conseils.

Ce fut parmi les maîtres des requêtes qu'on choisit les commissaires départis dans les provinces, et ensuite les intendants. Au XVIIe siècle les maîtres des requêtes étaient membres du Parlement et du grand conseil; ils avaient le droit de présider tous les tribunaux; ils pouvaient remplir les fonctions de gardes-scels dans toutes les chancelleries du royaume, etc. [1].

Enfin le grand conseil fut aussi chargé, soit à l'exclusion des maîtres des requêtes, soit concurremment avec eux, de certaines parties de la juridiction administrative [2]. On sait que Louis le Hutin s'était réservé différentes causes, celles qui avaient un caractère politique, ou celles qui intéressaient plus spécialement la couronne. Ces causes avaient continué d'appartenir au conseil d'État après que le Parlement en avait été détaché; et le conseil d'État, lorsqu'il siégeait comme tribunal, prenait à cette époque le nom de grand conseil [3]. Mais Charles VIII créa un nouveau grand conseil, dont il fit un tribunal distinct, et dont il régla l'organisation [4]. La présidence en fut attribuée au chancelier qui pouvait se faire remplacer par un maître des requêtes; plus tard on y institua un ministère public, des greffiers, etc. La compétence de ce nouveau grand conseil fut originairement bornée aux causes évoquées par le roi; ces évocations, d'abord

[1] Sous Louis XIV les intendants des provinces exerçaient une partie de la juridiction administrative, en concurrence avec les Parlements ou avec les agents des divers services. Cette juridiction des intendants avait une grande analogie avec celle de nos conseils de préfecture.

[2] Au XVIIe siècle les maîtres des requêtes faisaient partie du grand conseil.

[3] Voir l'introduction.

[4] Ordonnance de 1497 confirmée par Louis XII en 1498.

arbitraires, furent bientôt soumises à des règles et restreintes à des cas déterminés [1]. Le grand conseil reçut ensuite les appels de la prévôté de l'hôtel du roi; il connut exclusivement des procès entamés au sujet des archevêchés, des abbayes, des bénéfices électifs, des prélatures. Le privilége de l'avoir pour juge direct fut aussi recherché que celui d'être justiciable du Parlement sans moyen. Cette compétence étendue ne put s'établir sans de nombreuses protestations des Parlements, et quand elle le fut, les Parlements prétendirent au moins avoir le droit de rendre exécutoires ou non, chacun dans leur ressort, les arrêts du grand conseil; mais ces arrêts furent déclarés exécutoires dans toute la France, nonobstant toute prétention contraire, par un édit de François Ier, de 1539, qu'Henri II renouvela en 1555.

Enfin le grand conseil fut chargé de juger les conflits qui s'élevaient entre les diverses cours, attribution importante qui le rendait supérieur aux Parlements, et lui donnait quelque analogie avec notre cour de cassation. Cependant il n'eut jamais de pouvoir spécial pour s'assurer que les formes des jugements fussent observées et les ordonnances exécutées. Ce fut là une lacune dans les anciennes institutions judiciaires de la France, et cette lacune subsista malgré les justes observations de Loisel, qui soutenait en 1614 « que c'était se moquer des États généraux que de les faire assembler pour donner au roi les moyens de pourvoir aux abus de son royaume par de bonnes lois, si on n'était pas contraint d'observer ce qui y serait avisé et ordonné, » et qui proposait en conséquence de former une cour centrale et unique, composée de conseillers pris dans chaque Parlement pour juger en dernier ressort, et entre toutes per-

[1] Ordonnance de 1529 sur les évocations. Cf. celle de 1539 sur la compétence et la procédure du grand conseil, et l'ordonnance de Blois de 1579.

sonnes de quelque qualité ou condition qu'elles fussent, des contraventions aux édits [1].

§ XVI. — Parlements provinciaux.

J'ai montré comment l'administration judiciaire s'était développée dans le domaine royal après la constitution définitive du Parlement de Paris au XIVe siècle. Les révolutions accomplies dans le domaine royal se sont reproduites partout. Il suffira donc d'indiquer d'une manière rapide comment les provinces de nouvelle acquisition furent judiciairement assimilées aux anciennes, et de rappeler à ce sujet que l'ordre fut d'autant mieux assuré dans ces provinces, qu'il venait de plus haut; considération importante qui servit la cause de la centralisation monarchique en la rendant populaire.

Au XIVe siècle l'Échiquier de Normandie, les grands-jours de Troyes, continuèrent à tenir dans l'intérieur du domaine des assises, dont ni les rois ni le Parlement de Paris ne reconnurent et ne respectèrent la souveraineté prétendue. Un Parlement méridional, dont la durée fut au reste très-courte, se réunissait sous Philippe le Bel à Toulouse. Diverses ordonnances font encore mention de cours d'appel à peu près semblables dans des provinces placées hors du domaine, comme la Bourgogne et le Dauphiné; mais elles ne s'expliquent pas sur leur souveraineté, et peut-être était-ce à dessein qu'on laissait une aussi grave question indécise. Toutes ces cours d'appel, et entre autres celles du duché de Bretagne, des comtés de Flandre et d'Artois, furent organisées plus ou moins sur le modèle du Parlement de Paris. Elles finirent par devenir à leur tour des Parlements provinciaux.

Le Parlement méridional, créé par Philippe le Bel à

[1] Discours de rentrée de M. Dupin à la cour de cassation (1845).

Toulouse, devait être souverain. Il comprenait dans son ressort la Guyenne, le Languedoc et le pays au midi de la Dordogne. Ses conseillers devaient connaître les deux langues, la langue d'oc et la langue d'oui. Il était divisé en section civile et section criminelle.

L'institution était-elle ou non temporaire? Ce qu'il y a de certain, c'est que ce Parlement cessa de très-bonne heure de siéger. On recommença bientôt à porter à Paris les appels des trois sénéchaussées du Languedoc. En outre, il y eut constamment depuis 1324 un gouverneur ou lieutenant du roi, envoyé dans le pays avec un pouvoir d'administration presque illimité, à la fois militaire et civil; ce lieutenant fut le supérieur hiérarchique des sénéchaux.

En 1420, Charles VII, qui était dauphin, voyant la guerre intercepter les communications de la France méridionale avec le Parlement de Paris, quoique celui-ci s'assemblât à Poitiers, rétablit le Parlement de Toulouse, et en assurant à ses membres des priviléges spéciaux, tels que des exemptions de subsides, il les assimila à ceux du Parlement de Paris.

En 1428 les deux cours furent réunies de nouveau, parce qu'on craignait d'affaiblir la justice en la divisant, en la décentralisant pour ainsi dire [1].

La raison d'éloignement, qui avait déjà fait établir deux fois le Parlement de Toulouse, le fit rétablir une troisième fois en 1443 [2]; ses membres furent considérés comme ne faisant avec ceux de Paris qu'une seule cour [3]: les uns et les autres pouvaient siéger à Paris et à Toulouse indifféremment, usage qui constitua plus tard une solidarité sérieuse

[1] «Utilius fore, si dicta duo Parlamenta unirentur, et ex eis unicum » fieret, quo præsertim brachium justitiæ nostræ confortatum in » suâ fortitudine validiùs ageret. » Ordonnance du 7 octobre 1428.

[2] On avait déjà envoyé en 1437 des commissaires dans le Languedoc avec le droit de juger en dernier ressort.

[3] Ordonnance de 1454.

entre tous les Parlements de France. Il eut le même ressort qu'autrefois, du moins jusqu'à la création du Parlement de Bordeaux, pour lequel on en détacha en 1462 plusieurs provinces. Il fut transféré pendant quelque temps à Montpellier ; mais on le réinstalla en 1468 à Toulouse, où il fut déclaré sédentaire en 1471. Il reçut, comme celui de Paris, la notification directe des ordonnances royales [1]. Il se fit assigner, comme celui de Paris également, des recettes spéciales pour subvenir à ses dépenses communes et aux frais de l'administration judiciaire.

Le Dauphiné eut depuis 1340 une cour supérieure (collége des juges, *consistorium supremum*) qui se prétendit souveraine. Elle fut l'objet de plusieurs ordonnances de Charles VI qui la réforma, et elle fit à son tour divers réglements pour la province. Louis XI, encore dauphin (1453), la convertit en un Parlement qu'il confirma lorsqu'il monta sur le trône.

En 1451, Bordeaux, rentrant au pouvoir de Charles VII, obtint de lui la promesse d'un Parlement que Louis XI institua en 1462. Ce Parlement fut transféré à Poitiers en 1469 pendant le temps où la Guyenne appartint au frère du roi ; mais on le réintégra ensuite à Bordeaux en 1472. On lui assura tous les avantages dont jouissait celui de Toulouse. Son ressort renferma la Guyenne, les Landes, le Périgord, la Saintonge, l'Angoumois, le Limousin, les sénéchaussées d'Agen et de Condom, l'Armagnac [2]. On y avait d'abord compris le Quercy, qui fut rendu en 1474 au ressort de Toulouse.

Chaque Parlement étant souverain, les arrêts de l'un ne pouvaient être exécutés dans le ressort de l'autre qu'avec un *pareatis* de celui-ci. Louis XI déclara cependant que les ar-

[1] La révocation de la pragmatique lui fut ainsi notifiée en 1462.
[2] Ordonnances de 1462, de 1474.

rêts du Parlement de Paris seraient exécutoires sans *pareatis* dans différents ressorts [1]. Plus tard en 1560, un édit royal porta, dans le but de rendre l'exécution de la justice plus uniforme, que tous les arrêts et jugements, de quelque cour ou tribunal qu'ils vinssent, seraient exécutés partout sans *placet, visa,* ni *pareatis*.

La Bourgogne avait à Dijon, depuis Philippe le Hardi, un Parlement dont les conseillers allaient tenir des assises ou des grands-jours deux fois l'an, à Beaune et à Saint-Laurent. Ce Parlement fut reconnu souverain en 1477 après la réunion de la Bourgogne à la France, et institué définitivement comme Parlement royal, en 1480, par l'évêque d'Albi, que Louis XI avait nommé président des trois États de la province. Son ressort ne comprit que le duché ; on établit à Salins, pour la Comté, un conseil souverain. Le Parlement de Bourgogne fut révoqué avec sa chancellerie en 1485, mais on ne voit pas que l'ordonnance ait été exécutée ; en 1494 on le rendit sédentaire à Dijon. Louis XII lui reconnut le droit de juger les officiers royaux, même pour les frais de l'exercice de leurs charges, concession importante et qui nous montre les provinces considérant déjà comme une garantie contre l'arbitraire royal, l'intervention des Parlements dans les affaires administratives de leur ressort.

L'Échiquier de Normandie tenait des sessions régulières, mais ne formait pas un tribunal permanent. Charles VIII, en 1497, nomma des juges pour remplir les intervalles des sessions. Louis XII, en 1499, le déclara Échiquier perpétuel, composé de conseillers ordinaires pris parmi les hommes de loi, et de conseillers honoraires, c'est-à-dire des prélats et des barons auxquels la Coutume du pays reconnaissait le droit d'y siéger. L'Échiquier perpétuel reçut, en 1508, les

[1] Ordonnance de 1474.

priviléges du Parlement de Paris, et prit en 1515 le titre de Parlement de Normandie.

Le conseil souverain créé à Aix pour la Provence en 1415 par le duc Louis II, devint aussi un Parlement sous Louis XII en 1501. Il était présidé par le sénéchal gouverneur de la province, et, comme le Parlement de Bourgogne, il partageait avec les assemblées des trois États une autorité administrative considérable, quoique mal déterminée [1].

La Bretagne avait au XIVe siècle sa juridiction supérieure dans la cour de ses ducs. Cette cour fut remplacée elle-même par un tribunal qu'on appela d'abord les nouveaux jours, puis, quand il eut été rendu permanent, en 1435, les grands jours. En 1495, Charles VIII confirma les grands-jours de Bretagne, mais ne leur reconnut pas la qualité de cour souveraine, et voulut que le Parlement de Paris pût évoquer les causes portées devant eux ou réformer leurs jugements. Henri II les supprima en 1553, et créa à leur place un Parlement souverain, que Charles IX rendit sédentaire à Rennes en 1561. Les fonctions de conseillers y étaient incompatibles avec l'exercice de tout autre office royal.

La petite principauté de Dombes eut aussi un tribunal souverain institué à Lyon en 1523 par François Ier qui l'avait soumise. Ce tribunal prit en 1538 le nom de Parlement de Dombes, et fut plus tard transféré à Trévoux.

Tous ces Parlements, quoiqu'institués par les rois, furent considérés comme les gardiens de l'indépendance des provinces dont les droits étaient placés sous leur garantie. Les causes qui avaient fait attribuer une juridiction supérieure en matière administrative au Parlement de Paris leur en firent attribuer une toute semblable.

L'institution des Parlements fut étendue par degrés à

[1] Voir les ordonnances de 1535 pour la réforme de l'administration et de la justice en Provence.

toute la France, et l'on rendit leur action ainsi que celle des tribunaux inférieurs de plus en plus régulière. Sous Louis XIII, deux Parlements furent créés, l'un à Pau en 1620, un an après la réunion du Béarn à la France (le Béarn et la Navarre avaient déjà un conseil souverain depuis 1519); l'autre à Metz en 1633 pour les Trois-Évêchés. L'établissement d'une cour souveraine fut dès lors considéré comme le signe de l'incorporation définitive d'un pays à la couronne.

Louis XIV créa en 1668, pour la Flandre française, le Hainaut et le Cambrésis, le conseil souverain de Tournai[1] qui fut transféré à Douai en 1686 et devint un Parlement. En 1676 il réintégra à Besançon le Parlement de Franche-Comté qui avait siégé à Dôle sous la domination des Espagnols. L'Alsace eut son conseil souverain, créé à Ensisheim en 1657, et transféré à Colmar en 1698; le Roussillon eut celui de Perpignan, créé en 1660; l'Artois enfin vit rétablir en 1677 à Arras le conseil provincial que Charles Quint y avait autrefois institué. Ces conseils n'avaient pas le rang des Parlements, mais ils en avaient les attributions, sauf quelques différences locales, et la souveraineté. Celui d'Artois servait de cour d'appel pour la plupart des tribunaux administratifs de la province. Les pays conquis furent obligés d'employer le français ponr la rédaction de leurs actes[2].

L'assimilation sous le rapport judiciaire s'étendit même aux colonies. (Voir le chapitre des Colonies.)

§ XVII. — Ministère public.

La formation des tribunaux fut suivie de celle de diffé-

[1] Tournai avait déjà obtenu pour son tribunal le droit de juger en dernier ressort pendant que le Parlement de Paris avait siégé à Poitiers (sous Charles VII). Ce privilége avait été fondé sur la raison d'éloignement.

[2] Du moins le Roussillon en reçut l'ordre (1700).

rents corps d'officiers judiciaires, parmi lesquels le ministère public tint le premier rang.—J'ai déjà expliqué quelle fut son origine.

Les avocats du roi étaient dans le principe supérieurs aux procureurs du roi, ils étaient en effet choisis les uns et les autres parmi les avocats et les procureurs ordinaires du ressort. Ce n'est qu'en 1354 que le chef du parquet paraît désigné pour la première fois sous le nom de procureur général.

Les attributions judiciaires du ministère public sont déjà dans les ordonnances du XIVe siècle, les mêmes qu'aujourd'hui. Les membres du parquet ont aussi des attributions extrà-judiciaires assez nombreuses; ils vérifient les poids et mesures[1]; ils exercent leur surveillance sur certaines parties de la police; ils défendent toutes les personnes incapables de se défendre elles-mêmes; quelquefois ils confirment les réglements des métiers[2]. Ils soutiennent les droits du fisc toutes les fois que ces droits sont attaqués. Schenk[3] ajoute que « il n'y avait presque pas de branche de l'administration sur laquelle ils n'eussent une influence. » Ils étaient même agents politiques; ainsi le procureur du roi de Beaucaire devait venir à Paris tous les ans ou y envoyer un de ses substituts pour informer le procureur général des affaires qui intéressaient le roi ou le gouvernement. Nul doute que cet accroissement de pouvoir du ministère public n'ait été une des causes qui ont le plus favorisé les prétentions des Parlements à s'emparer de la juridiction administrative ou à jouer un rôle politique.

On avait commencé par établir des officiers du ministère public près des Parlements et des sénéchaussées ou des bail-

[1] Protocole cité par Delamarre (1321).

[2] Exemple : en 1323, 1339, 1357. — Schenk. *Traité du ministère public*. Paris, 1813.

[3] Schenk. *Traité du ministère public*.

liages. Au XVIe siècle on en institua successivement près de tous les tribunaux. Dès 1493, il y avait un avocat du roi près des requêtes de l'hôtel. En 1522, il y en avait un près du grand conseil, et en 1523, près de chaque siége des eaux et forêts. On en établit ensuite dans toutes les prévôtés en 1553, près des siéges présidiaux en 1557, près de ceux des prévôts des maréchaux en 1581, et même en 1582 près des greniers à sel ayant juridiction. En 1573, les officiers du ministère public, jusqu'alors séparés de la magistrature, furent déclarés membres de toutes les cours près desquelles ils siégeaient. En 1586, on créa des substituts des procureurs généraux en titre d'office dans toutes les cours souveraines, et une ordonnance de 1597 leur confia la surveillance de tous les agents du ministère public et des greffiers des tribunaux inférieurs. Plus tard, en 1639, on nomma des procureurs et des avocats généraux auprès des tribunaux ecclésiastiques. Il y en avait en 1670 dans toutes les juridictions patrimoniales [1]. Enfin on institua des substituts près des chambres des comptes, près des intendances (1696), près des généralités (1697), près des justices des villes (1708), etc., etc.

Les attributions judiciaires et extrà-judiciaires du parquet furent étendues en 1670 et déterminées dans leur ensemble à peu près comme elles le sont aujourd'hui; en 1700 on le chargea de l'inspection annuelle des Facultés de droit.

§ XVIII. — Procureurs, avocats, notaires, greffiers.

La corporation des procureurs et celle des avocats rédigèrent leurs statuts au XIVe siècle. Les procureurs du Châtelet de Paris formèrent une corporation et une confrérie,

[1] Le ministère public devait prendre *nécessairement* ses conclusions dans toutes les affaires criminelles portées devant les juridictions patrimoniales.

en 1317; ceux du Parlement, en 1342. Ces confréries remplissaient alors le même but qu'aujourd'hui les conseils disciplinaires et les chambres syndicales. Les procureurs prêtaient serment, et leurs honoraires étaient soumis à un tarif. Ils avaient en revanche un véritable privilége, car leur nombre ne pouvait être augmenté que par ordonnance royale : Charles VI déclara illimité, en 1393, le nombre des procureurs du Châtelet, les quarante anciennes charges ne pouvant plus suffire; mais la limitation fut aussitôt rétablie [1], et toutes les fois que la création de nouvelles charges fut jugée nécessaire, une commission de membres du Parlement dut en fixer le chiffre. L'ordonnance de Blois de 1499 confirma et généralisa cette règle. Les charges de procureurs furent vénales dès l'origine, et par conséquent objet de spéculation. En 1586, on les déclara dans toutes les juridictions royales héréditaires et à la collation du roi. Enfin, sous Louis XIII, en 1620, tous les procureurs furent institués en titre d'office [2]; ils se trouvèrent ainsi placés sous la surveillance plus directe de l'État et reçurent un caractère public [3].

L'ordre des avocats se constitua de très-bonne heure à peu près tel qu'il existe aujourd'hui. On trouve établis dès le XIVe siècle la plupart des règles disciplinaires actuelles, les conditions de capacité et de stage, presque tous les statuts de l'ordre. Les barreaux de province s'organisèrent comme celui de Paris. Les Parlements se recrutaient souvent dans leur sein; des chanceliers même en sortirent [4].

Avant Philippe le Bel, chaque seigneur instituait les

[1] En 1403.

[2] Ils cessèrent de l'être en 1635, mais une ordonnance de 1639 les rétablit dans cette qualité.

[3] Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 216.

[4] Il faut cependant remarquer qu'en 1561, le cumul des fonctions d'avocat et de procureur était permis.

notaires dans sa juridiction. Philippe le Bel déclara que les charges de notaire faisaient partie du domaine royal[1]. En conséquence, il les vendit, s'attribua le droit d'instituer lui-même les titulaires et obligea ceux-ci à se servir du sceau royal pour que leurs actes fussent exécutoires. Ce ne fut pas seulement un droit de souveraineté que le roi enleva aux seigneurs, ce fut aussi un droit fiscal[2]. La règle, il est vrai, ne put être appliquée dès l'origine d'une manière absolue; il y fut dérogé plusieurs fois, et les rois du XIVe siècle reconnurent encore à plusieurs seigneurs l'exercice de ce droit, mais ce ne furent que des concessions forcées et temporaires.

Les notaires devinrent donc officiers royaux; ils ne faisaient, au reste, que rédiger les minutes des actes, et c'étaient les *tabellions* qui les conservaient; mais on réunit, dès le XIVe siècle, ces deux sortes de charges qui faisaient double emploi. On distinguait les notaires en plusieurs classes; les uns ne pouvaient instrumenter que dans le ressort d'un bailliage; les autres, comme ceux du Châtelet de Paris, avaient le droit d'instrumenter dans toute la France. Ces derniers formèrent, depuis 1317, une confrérie dont tous les rois confirmèrent les statuts[3].

Les notaires devaient conserver leurs *protocoles*, c'est-à-dire leurs actes, qui étaient portés après leur mort aux archives royales. Charles VI leur permit, en 1408, d'en transmettre la propriété à leurs héritiers ou à ceux en faveur desquels ils en disposeraient soit par donation, soit par tes-

[1] Ordonnances de 1291, de 1317.

[2] L'ordonnance du 16 novembre 1318, art. 18, porte que les notairies et les sceaux doivent être donnés aux enchères. Ce qui prouve la fiscalité des lois rendues sur le notariat, c'est qu'en 1320 on obligea les notaires à payer au roi un quart du revenu de leurs actes. Le prix des actes s'éleva d'autant. Les rois essayèrent alors de le limiter par des tarifs, mais sans y réussir.

[3] Cette confrérie obtint naturellement divers priviléges; elle eut dès 1370 une chambre au Parlement de Paris.

tament [1]. Toutes les mesures propres à assurer la fidélité de cette transmission furent employées, et si le détail des ordonnances rendues dans ce but au xvᵉ siècle n'a pas d'intérêt, il faut rappeler cependant que ces ordonnances furent nombreuses [2], que la sécurité des transactions en dépendait, et que cette sécurité devenait plus nécessaire à mesure que l'activité sociale prenait elle-même plus de développement. Louis XI fit procéder, en 1463, à une réforme des abus introduits dans l'exercice du notariat; il ordonna une enquête et des châtiments sévères pour les coupables. Son règne fut l'époque de la rédaction de plusieurs formulaires, et bientôt les charges elles-mêmes ne furent conférées qu'après examen [3]. On trouve jusqu'au temps de Louis XIV des mesures prises pour assurer la conservation des minutes des notaires, témoin l'arrêt du Parlement de Paris du 22 février 1662 qui fut en quelque sorte le code de leur office.

Les notaires, chargés d'abord de la simple rédaction des contrats, puis de la garde des actes, quand les fonctions de tabellions eurent été réunies aux leurs, furent ensuite revêtus d'attributions judiciaires; ils firent par exemple, depuis 1384, les inventaires des successions. Au xviᵉ siècle, la fiscalité et le désir de multiplier les offices à vendre firent rétablir la distinction qui existait entre leur office et celui des tabellions, et Henri III institua encore, en 1581, un nouvel officier ministériel dans chaque juridiction, un contrôleur des actes notariés.

Le besoin d'un état civil régulier dut se faire sentir en même temps que celui de la conservation des actes qui con-

[1] La vente des charges de notaire était défendue, sous peine de confiscation et d'amende arbitraire (ordonnance de 1413); mais les charges se vendaient malgré les défenses.

[2] Voir sous Charles VII les ordonnances de 1433 et de 1437; sous Louis XI, celles de 1463 et de 1482. L'ordonnance de Blois de 1499 est celle qui contient les obligations les plus positives (art. 65 et 66.)

[3] Au moins dans le Languedoc; ordonnance de 1490.

rataient les transactions. Cependant, c'est en 1539 que l'ordonnance de Villers-Cotterets rendit obligatoire pour la première fois la tenue des registres de l'état civil constatant les naissances et les décès. Ces registres étaient confiés aux desservants de chaque paroisse; mais l'État n'eut pendant longtemps aucune garantie de leur tenue régulière, et l'ordonnance de 1672 enjoignit, pour prévenir toute fraude, de les faire parapher au greffe du siége principal du ressort.

Les créations d'offices, si multipliées depuis François Ier, eurent pour effet de donner un caractère public à beaucoup de fonctions abandonnées dans le principe à l'industrie privée. Il suffira d'en citer ici quelques-unes, comme celles des greffiers des insinuations (1553); celles des priseurs vendeurs de meubles (1557)[1]; celles des arpenteurs et priseurs jurés (experts) (1575); celles des receveurs des dépôts et consignations (1578); des commissaires des inventaires, qui reçurent une partie des attributions de nos juges de paix (1622)[2].

Les charges de greffiers[3] passèrent à peu près par les mêmes vicissitudes que celles des notaires. Dans l'origine, on les considérait comme la propriété privée des baillis, des sénéchaux ou des seigneurs haut-justiciers, qui tantôt les

[1] Les prisées de meubles étaient faites dans l'origine par les maîtres fripiers soumis au grand chancelier de France (réglement de 1544). — Les charges créées par Henri II, en 1557, furent réunies, en 1576, à celles des sergents royaux qui payèrent pour cela un supplément de finance. Elles furent constituées de nouveau comme charges distinctes en 1696.

[2] Du moins on trouve en cette année les commissaires des inventaires établis dans le ressort des Parlements de Bordeaux, de Toulouse et d'Aix, deux pour les villes de siége présidial et un pour les autres. Vers la fin du règne de Louis XIV on en institua en titre d'office dans le ressort des autres Parlements.

[3] Les greffiers sont désignés dans les ordonnances sous les noms de clercs, de notaires, de scribes, ou encore d'*amanuenses, registratores*, etc.

donnaient en garde, tantôt les affermaient. Ce dernier mode de collation était d'autant plus commun qu'à la plupart de ces charges étaient attachés des droits pécuniaires importants. Au XIVe siècle, les greffes furent convertis en offices royaux, et l'on tarifa le prix des expéditions de jugements. La chancellerie du Parlement de Paris changea, en 1356, son ancien nom de *clergie* ou *clergerie* pour celui de *greffe*, et depuis 1361, elle fut composée de trois greffiers, un greffier civil, un greffier criminel et un greffier des présentations, tous trois soumis à la surveillance du ministère public. Ces offices prirent de l'importance et devinrent héréditaires.

Il n'est pas jusqu'aux sergents et huissiers exécuteurs des arrêts qui n'aient été l'objet d'assez nombreuses ordonnances. D'abord chaque juridiction avait les siens; mais Charles V finit par décider, en 1373, qu'elles emploieraient toutes les sergents des tribunaux royaux. Ces derniers furent constitués en nombre déterminé; on fit un tarif pour leurs actes comme pour ceux des greffiers et des notaires; on leur imposa, en 1402, une caution de cent livres. Ils devinrent les instruments les plus actifs en même temps que les plus tyranniques de l'extension du pouvoir judiciaire du roi. C'était la coutume d'en envoyer un certain nombre, sous le nom de *mangeurs*, de *ravageurs* ou de *garnisaires*, habiter à discrétion chez les seigneurs, les communautés ou les villes qui refusaient de se conformer aux arrêts rendus contre eux ou de s'acquitter de services obligatoires.

Comme on avait institué en 1581 des contrôleurs des actes notariés, on institua en 1655 des contrôleurs des exploits dans toutes les justices royales ou seigneuriales.

§ XIX. — Rôle politique des Parlements. Droits d'enregistrement et de remontrances.

Le simple exposé que je viens de faire de l'ancienne organisation judiciaire de la France, montre les Parlements, le ministère public, et même les tribunaux inférieurs, servant à la centralisation d'instruments, quelquefois au gouvernement d'agents politiques. Ce fut surtout le Parlement de Paris qui dépassa la sphère de ses attributions judiciaires. Pour faire connaître et apprécier son intervention successive dans les affaires du pays, il ne faudrait rien moins qu'entreprendre de raconter toute l'histoire de France. Il suffira d'indiquer ici quelle fut la nature de ses prétentions, et sur quelle base elles s'appuyèrent.

L'enregistrement des ordonnances royales était le mode habituel de leur promulgation. Elles étaient lues en séance publique, et le Parlement était admis à présenter ses observations quant au fond ou quant à la forme. En 1462, il refusa d'enregistrer un don de haute justice et d'autres droits importants que Louis XI avait fait au comte de Tancarville, et ne l'enregistra que par force, du *très-exprès commandement* du roi. Le Parlement prétendit dans cette occasion avoir le droit de soumettre les ordonnances à son contrôle, et de les valider ou de les infirmer par son acceptation ou son refus. Il se regardait déjà comme le gardien des lois fondamentales du royaume, et il refusa en cette qualité d'enregistrer encore sous ce règne un certain nombre d'actes royaux, entre autres celui qui portait l'abolition de la pragmatique. Ces refus n'eurent d'autre effet immédiat que de mettre le roi dans l'obligation de lui forcer la main. Mais il résulta de ces prétentions que l'enregistrement, qui avait d'abord pour but de faire connaître les ordonnances aux juges, se transforma dans le droit, contesté, il est vrai, de prendre part à la puissance législative.

Les membres du Parlement renversèrent l'ancien axiome de la jurisprudence monarchique, et dirent : « Si veut la loi, si veut le roi. » La couronne céda quelquefois à leurs refus réitérés ; le plus souvent elle envoya un ordre formel d'enregistrement, et le greffier du Parlement se contenta d'écrire alors au bas des actes royaux : « Enregistré du très exprès » commandement de Sa Majesté. »

Rien de plus obscur que l'origine du droit de remontrances, et la question de savoir s'il faut ou non le rattacher à celui d'enregistrement. *Remontrer* n'avait pas dans la langue du moyen âge le même sens qu'aujourd'hui, et n'emportait aucune idée de blâme[1]. Dans l'époque antérieure les rois n'exerçaient le pouvoir législatif qu'assistés de leurs grands vassaux[2], et il n'est guère probable que, dans ces assemblées, le rôle des vassaux fût purement passif, ni les limites de leur droit exactement déterminées.

Or, les Parlements se confondirent d'abord avec les assemblées de vassaux, et cela expliquerait comment ils purent exercer le droit de faire des *remontrances*, qui n'étaient que de simples observations. D'ailleurs ce droit ne leur appartenait pas en propre : les baillis faisaient, au temps de Philippe le Bel, des remontrances par lettres scellées sur les édits et les ordonnances du roi[3]. L'Université en faisait à son tour, et celles de 1413 sont restées célèbres. C'était donc un usage fort ancien ; le droit de refuser l'enregistrement n'a dû s'établir que plus tard, pour le rendre efficace et lui servir de sanction.

Le droit de faire des remontrances et celui de refuser l'enregistrement furent souvent un frein salutaire que les cours souveraines imposèrent à l'absolutisme royal. Toute-

[1] Voir un article sur le droit de remontrance dans les Mélanges historiques de M. de Barante.

[2] Meyer. *Esprit des Institutions judiciaires.*

[3] Ordonnance du 23 mars 1302 (1303), art. 21.

fois, ce fut aussi un obstacle mis à l'établissement d'une législation uniforme, car un Parlement pouvait accepter une ordonnance, et un autre Parlement la rejeter.

Les Parlements participaient encore d'une autre manière à l'autorité législative, ils rendaient des arrêts de réglement, c'est-à-dire des arrêts auxquels force de loi était attachée. Ils exercaient tous ce droit qui appartint même aux conseils souverains. C'était, ce semble, un débris de l'ancienne souveraineté provinciale, à laquelle la plupart des cours avaient participé : il était d'ailleurs nécessaire de donner force légale dans certains cas à la jurisprudence des tribunaux supérieurs. Mais ce droit de rendre des arrêts de réglements fut renfermé dans des limites étroites : ces arrêts ne pouvaient que suppléer aux omissions de la loi, et n'avaient force de loi qu'autant que le souverain n'avait rien ordonné de contraire. Ce fut encore là une des causes qui retardèrent l'uniformité de la législation. Le plus grand nombre des arrêts de réglement fut rendu par les Parlements provinciaux, qui avaient une partie de l'action administrative dans leur ressort.

Le Parlement de Paris, dont les autres suivaient l'exemple, ne se contenta pas de prétendre une part à l'exercice de la puissance législative, il voulut aussi exercer son contrôle sur les traités signés avec les puissances étrangères. Ainsi, comme on lui faisait enregistrer les bulles du pape, revêtues de l'autorisation royale, il en prit occasion de faire des remontrances sur tout ce qui touchait le gouvernement général de l'Église, et il finit par exercer une haute surveillance sur l'application des règles de l'Église gallicane. Vers la fin du XV[e] siècle on lui fit enregistrer également les traités signés avec les princes étrangers : il ne tarda pas à regarder cet usage comme un droit, et plusieurs rois eux-mêmes lui fournirent par leur conduite les moyens de justifier ses prétentions, François I[er], entre autres, soumit

en 1527, à une assemblée composée des membres du Parlement de Paris, et de députés de tous les autres Parlements de France, le traité de Madrid qu'il avait signé l'année précédente, et déclara que le défaut d'enregistrement frappait ce traité de nullité.

Depuis le xvi[e] siècle, le Parlement de Paris devint une sorte de pouvoir modérateur, qui parut avoir pour mission le maintien de l'équilibre entre tous les autres pouvoirs, entre la couronne et l'Église, les différentes juridictions, etc... C'est à ce titre qu'il joua dans l'ancienne constitution de la France un rôle très-élevé. Le malheur voulut qu'au xviii[e] siècle ce pouvoir modérateur, manquant lui-même de bornes précises, et resté presque seul sur les ruines d'institutions tombées en face d'une royauté affaiblie, devint usurpateur à son tour. Le Parlement ou plutôt les Parlements, puisqu'ils se réunirent tous, se crurent appelés au partage de la souveraineté; mais ils ne firent que préparer la voie à une autre représentation du pays, plus puissante et plus vraie.

De tous les pouvoirs entre lesquels le Parlement de Paris maintint l'équilibre, le pouvoir royal fut le plus difficile à vaincre, et le Parlement eut en mainte circonstance la main forcée. On lui reprochait de vouloir faire de la France une seconde république de Venise dont il deviendrait le grand conseil, et dont le roi serait le doge. François I[er], qui l'accusait d'une pareille prétention, tint ordinairement peu de compte de ses remontrances, et se servit des formules de la monarchie absolue et du bon plaisir. Le Parlement de Paris ne céda pas; le premier président lui adressait en 1527 ces remarquables paroles. « Sire, nous ne voulons révoquer » en doute ou disputer de votre puissance, ce serait espèce » de sacrilége, et savons bien que vous êtes par sus les lois, » et que les lois et ordonnances ne vous peuvent contraindre, » et n'y êtes contraint par puissance coactive; mais entendons

» dire que vous ne devez ou ne pouvez pas vouloir tout ce » que vous pouvez, ains seulement ce qui est de raison bon » et équitable, qui n'est autre que justice. »

La lutte une fois engagée entre les prétentions rivales ne s'arrêta pas et continua d'être très-vive. Quand Henri II rendit le Parlement de Paris semestre et ses chambres alternatives, il espérait que si l'un des semestres refusait l'enregistrement d'un édit, l'autre pourrait l'accorder; il se réservait d'attendre le refus des deux semestres pour passer outre.

Ce moyen étant insuffisant, Lhôpital renouvela l'ancien usage des *lits de justice*, dans lesquels les rois venaient siéger en personne, entourés des principaux personnages de la cour. Ce fut dans ces séances qu'ils enjoignirent solennellement d'exécuter leurs ordres. Lhôpital mit ainsi pour quelque temps la couronne hors du greffe. « Défaites-« vous, faisait-il dire aux membres du Parlement de Paris, » par Charles IX alors enfant, défaites-vous de l'erreur de » vous regarder comme les tuteurs du roi et les défenseurs » du royaume. »

Richelieu combattit de même les prétentions des Parlements à l'indépendance politique; il n'y voyait qu'un obstacle mis à l'action libre du pouvoir, et toutes les fois que cet obstacle s'éleva devant lui, il le brisa. Ce furent des lettres de cachet envoyées aux opposants, des destitutions, des amendes honorables que le Parlement de Paris fut obligé de faire à genoux, tête nue, devant le roi. L'un de ces châtiments fut même infligé parce que le Parlement avait protesté contre les commissions arbitraires que nommait le ministre, et contre une exécution sans jugement qui avait eu lieu une nuit dans la cour de l'Arsenal.

Le règne de Louis XIV s'ouvrit par une nouvelle tentative du corps judiciaire pour se faire reconnaître le droit de participer aux affaires publiques. L'union de tous les

Parlements du royaume, accomplie pendant les troubles de la Fronde, et l'alliance du Parlement de Paris avec la chambre des comptes, la cour des aides et les autres cours souveraines, menacèrent de changer la constitution et d'introduire dans l'État un second pouvoir vis-à-vis de celui du roi. Ce nouveau pouvoir fut cependant de courte durée; l'union des cours souveraines, qui avait la prétention de remplacer les États généraux, fut impuissante comme l'avaient été ces États eux-mêmes. Elle voulut s'emparer comme eux d'une partie de l'administration proprement dite, et ne sut pas mieux définir les limites de son action.

Louis XIV se montra plus dur encore que Richelieu; il entra au Parlement de Paris le fouet à la main, en équipage de chasse, pour défendre à l'avenir toute remontrance, et réduire les magistrats à l'exercice pur et simple de leurs fonctions judiciaires. Des lettres patentes de 1673 portèrent que les édits et les déclarations du roi seraient toujours enregistrés à Paris dans la huitaine, ailleurs dans les six semaines, le tout pour la promptitude du service. Les remontrances ne furent permises qu'après l'enregistrement [1].

[1] La plus vive et la plus célèbre des luttes que les Parlements soutinrent contre la couronne eut lieu sous Louis XV. Elle n'eut, au reste, rien de pacifique et ne fut pas entreprise avec des armes légales. Ce fut une véritable guerre dont l'issue parut dès le premier jour facile à prévoir. Les Parlements ne pouvaient pas triompher; ils n'avaient pas de mission et n'étaient soutenus par personne, d'ailleurs ils se présentaient comme défenseurs des priviléges, et ne comprenaient qu'un des côtés de la question sociale qui s'agitait alors. Mais il faut remarquer que s'ils eussent réussi à prendre la place d'États généraux permanents, toute la force gouvernementale eût passé dans leurs mains. Ils auraient réuni le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire: ils auraient eu même une part réelle du pouvoir exécutif, puisqu'ils exerçaient une autorité réelle et très-étendue sur toutes les branches de l'Administration. Ce premier essai de gouvernement représentatif était donc à coup sûr le plus imparfait que l'on pût imaginer.

CHAPITRE IX.

FINANCES. — ADMINISTRATION GÉNÉRALE. MOUVEMENT DES FONDS ET COMPTABILITÉ.

SECTION Ire. — *Résumé général des Institutions financières avant le règne de Henri IV.*

§ 1. Ce qu'était l'administration financière dans les temps féodaux. — § 2. Organisation de la chambre des comptes. Premières règles de comptabilité (XIVe siècle). — § 3. Souveraineté, attributions, privilèges de la chambre des comptes. — § 4. Ordonnances financières de Charles VII. — § 5. Formation de la cour des aides et de la chambre du trésor. — § 6. Vicissitudes qu'éprouvèrent les offices de finance. — § 7. Ordonnances financières des Valois. Établissement des recettes générales et des bureaux de finances.

§ Ier. — Ce qu'était l'administration financière dans les temps féodaux.

Dans les temps féodaux deux grands officiers de la couronne, le bouteiller et le grand chambrier de France étaient à la tête de l'administration financière. Le revenu ne se composait alors que du produit des domaines royaux, dans lesquels on faisait entrer, il est vrai, certains droits féodaux et autres sous le nom de domaine incorporel, et les dépenses publiques se confondaient à leur tour avec celles de la maison royale. Les finances de l'État devaient donc être administrées comme le sont aujourd'hui les biens de la couronne, le bouteiller et le grand chambrier de France faisant les fonctions d'intendants généraux, et les prévôts ou vicomtes celles d'intendants particuliers chacun pour les do-

maines placés dans son ressort. Les documents propres à faire connaître la manière dont on formait alors les budgets, les règles de comptabilité, le mode de contrôle, sont très-rares. Tout était réglé par l'usage ; mais on doit croire que la plupart des règles postérieures étaient observées avant qu'on les eût écrites dans les ordonnances royales.

Les baillis et les sénéchaux furent chargés, dès le jour de leur création, d'une partie de l'administration financière : ils perçurent les droits féodaux que payaient les nobles, et les amendes prononcées dans les tribunaux de bailliage ; plus tard ils affermèrent certaines charges converties en offices royaux.

C'était un ancien usage que chaque prévôt acquittât lui-même sur sa recette les dépenses de sa prévôté et les frais d'administration de tout genre. Cet usage fut également suivi par les baillis ; on n'envoyait au roi que le surplus de la recette ou le produit net de chaque département après l'acquit des dépenses locales [1].

Toutes les fonctions administratives qui ont été divisées dans la suite entre un assez grand nombre d'agents étaient réunies, dans l'origine, par les baillis ou les prévôts ; ils étaient à la fois ordonnateurs, receveurs, payeurs, juges du contentieux, etc...

Les baillis et les prévôts devaient soumettre leurs comptes au conseil du roi, ou du moins à une commission composée de membres de ce conseil [2]. Telle fut l'origine de la chambre des comptes, qui de cette manière demeura longtemps confondue soit avec le conseil lui-même, soit avec le Parlement. (Voir l'Introduction.) La séparation des différentes cours n'eut lieu que fort tard, et à l'époque où elle était accomplie dans le domaine royal, elle ne l'était pas encore

[1] Voir l'ordonnance du 16 novembre 1318, art. 16.
[2] Gentes quæ ad computos nostros deputantur.

dans les fiefs qui furent successivement réunis à la couronne. C'est pourquoi les comptes furent longtemps reçus par les cours judiciaires souveraines [1].

Ces premiers germes de l'administration financière se développèrent sous les successeurs de Philippe-Auguste; mais les ordonnances royales qui la réglèrent ne datent que du XIVe siècle. Saint Louis se contenta en effet de tracer pour les baillis des règles en quelque sorte élémentaires : ses deux ordonnances de 1254 et de 1256 leur défendent de s'intéresser dans les ventes et les marchés qu'ils font pour le roi, ou de corrompre par des présents ceux qui doivent recevoir leurs comptes. Elles leur défendent encore de détourner aucune partie de la recette, d'établir aucun impôt de leur propre autorité, ou de faire payer d'amendes qui ne soient pas rigoureusement dues [2].

Ce fut cependant saint Louis qui divisa le premier, à Paris du moins, les attributions financières et judiciaires, auparavant réunies dans les mêmes mains. Il ne laissa que l'exercice de la justice au prévôt du Châtelet, et créa un *receveur*, c'est-à-dire, un agent pour toute l'administration de ses finances à Paris.

Philippe le Bel confia la direction financière supérieure à un surintendant assisté de trésoriers, et l'enleva ainsi aux grands officiers de la couronne, dont l'un, le grand bouteiller, devint président de la chambre des comptes, tandis que l'autre, le grand chambrier, ne conservait que quelques attributions spéciales et secondaires.

La distinction, d'ailleurs bien imparfaite encore, du trésor privé de la couronne et du trésor public, commença aussi, ce semble, vers les premières années du XIVe siècle. Sous Phi-

[1] Les comptes des baillis de Normandie étaient reçus au XIVe siècle par l'Échiquier de Rouen.

[2] Je ne parle ici que des règles de comptabilité, je renvoie pour les autres au chapitre du domaine.

lippe le Long, l'hôtel du roi avait déjà un budget particulier; il en était de même de celui de la reine et de celui des princes [1].

Ce furent les ordonnances rendues sous ce règne qui réglèrent le mode de formation des budgets, la composition de la chambre des comptes, et la comptabilité.

§ II. — Organisation de la chambre des comptes. Premières règles de comptabilité (XIVe siècle).

Philippe le Long diminua les pouvoirs des baillis et des prévôts : il voulut que la plus grande partie des recettes fût envoyée par eux à Paris, que la plupart des assignations fussent faites sur le trésor central; et il réduisit d'une manière considérable celles que l'on faisait au chef-lieu de chaque département financier [2]. Quelque temps après, Philippe de Valois ordonna que le budget de toutes les dépenses, même de celles qui devaient être acquittées dans les bailliages et dans les prévôtés, fût dressé à Paris.

Le clerc de la chambre des comptes devait *rapporter* au roi *par écrit, bien, loyalement et diligemment*, le chiffre annuel de son revenu avec celui du débet des comptables [3]. Comme tous les chapitres de la dépense étaient assignés sur des chapitres correspondants de la recette [4], on ne devait

[1] Ordonnances de 1318, art. 3, et de 1322.

[2] Ordonnance du 16 novembre 1318. art. 13. « Nulle assignation de paiement ne sera faite fors que sur ledit trésor. » — L'art. 16 porte que les fonctionnaires qui ont leurs gages assis sur les sénéchaussées et les bailliages, « ne jouiront dorénavant desdites assiettes, » mais seront payés au trésor lui-même dans la chambre des deniers. Au reste, il fut dérogé presque aussitôt à ces règles qui paraissaient trop absolues. (Voir l'ordonnance du 27 mai 1320.)

[3] Ordonnance du 3 janvier 1317.

[4] Le système des assignations spéciales était adopté universellement. Il reposait sur ce principe que chaque service devait payer ses agents : ainsi le produit des amendes fut affecté aux gages du Parlement en 1322.

faire d'assignation que sur les chapitres de recettes évalués par les trésoriers au préalable.

La chambre des comptes ne tarda pas à être tout à fait séparée du conseil du roi; elle reçut une organisation indépendante. Cependant, comme elle tenait ses séances dans le même palais que le Parlement et qu'elle était composée des mêmes membres, elle fut confondue longtemps encore avec lui. Philippe le Long déclara aussi les fonctions de trésorier incompatibles avec celles de conseiller, et par cette déclaration les comptables furent séparés de ceux qui devaient les surveiller et les juger [1].

La chambre reçut de lui l'ordre de revoir non-seulement les comptes des années courantes, mais les comptes passés, « en quoi, dit l'ordonnance, nous soutenons moult de dommages [2]. »

Les trésoriers furent obligés de compter deux fois par an, « de ne faire nuls tours de compte par lettres ni par cédules, fors que par la cédule des gens des comptes ; » de n'acquitter de dépenses que sur des lettres du roi ou avec l'autorisation du premier trésorier ; de ne payer les gages d'un office ou d'une commission que sur les pièces constatant que la commission ou l'office avaient été remplis. Les trésoriers de la guerre devaient avoir pour cette raison les états de l'effectif de l'infanterie et de la cavalerie [3]. Quant aux comptables inférieurs, ils reçurent l'ordre d'envoyer directement au trésor de Paris sans décharger le produit de leurs recettes. Le plus grand secret leur était imposé et le fut longtemps à tous les agents de finance qui eurent un maniement de deniers [4].

[1] Ordonnance de 1318 pour le gouvernement de l'hôtel, art. 14· « Les trésoriers seront continuellement sur le trésor, et ne seront pas du conseil de la chambre des comptes. »

[2] Ordonnance du 17 avril 1320.

[3] Ordonnance de 1318.

[4] Ordonnance du 27 mai 1320, art. 8 : « Ils enverront secrètement au

Enfin, pour améliorer le service, on sépara la comptabilité de l'administration proprement dite : on enleva le mouvement des fonds aux baillis et aux prévôts pour le confier à des *receveurs*, comptables spéciaux : les baillis et les prévôts ne conservèrent plus que l'administration et la juridiction, partage analogue sous quelques rapports à celui qui venait d'être établi entre les maîtres des comptes et les trésoriers. Cependant les receveurs eurent aussi certaines attributions administratives, telles que le soin de conclure eux-mêmes les marchés; ce premier partage des fonctions de finance entre deux sortes d'agents fut donc assez irrégulier. Il éprouva même quelque peine à s'établir; car les charges de receveurs, qui existaienten 1320, furent supprimées en 1323 ailleurs qu'à Paris; mais la suppression fut révoquée ou demeura sansexécution. Il faut remarquer que les Italiens et les Lombards étaient exclus de toutes les charges de finances [1].

Sous les règnes de Philippe de Valois et de Jean, les réglements disciplinaires se multiplient pour tous les agents de l'ordre financier. On les oblige de jurer qu'ils ne prendront de gages de personne, qu'ils ne feront jamais valoir l'argent du roi, ni même le leur propre [2]. Tout fait de commerce leur est interdit, ainsi qu'aux autres officiers royaux en général. On supprime les droits, les indemnités qu'ils peuvent recevoir en dehors de leurs gages [3]. La surveillance devient aussi plus active; en 1335, Philippe de Valois signale plusieurs receveurs comme redevables d'un fort arriéré, et il ordonne de les contraindre par corps et d'exiger les amendes dues pour le retard des paiements. La grande préoccupation du gouvernement d'alors était donc d'assurer

trésor les deniers qu'ils auront reçus, sans marquer ni le jour ni l'heure. » Cf. ordonnance de 1318, art. 33.

[1] Ordonnance de 1323.
[2] Ordonnance de 1331.
[3] Ordonnance de février 1334

la marche du nouveau système et l'exécution des règles précédemment établies. Philippe de Valois, cédant aux plaintes qui lui venaient de toute part, fit changer de recette tous les receveurs en 1342; et en 1348 il les suspendit, se réservant d'examiner leur gestion, de destituer les prévaricateurs, et de replacer dans des recettes nouvelles ceux contre lesquels il n'y aurait pas de charge grave [1]. Entre autres griefs articulés contre eux, on les accusait de spéculer sur les changements de monnaie. On exigea qu'ils fournissent un cautionnement pour la valeur d'une année du produit de leurs recettes [2]. On essaya surtout de prévenir la complicité de la chambre des comptes, en lui enlevant le pouvoir qu'elle s'était attribué de nommer elle-même les agents comptables [3]. Les États de 1356 demandèrent qu'elle fût réformée, qu'elle expédiât plus promptement les affaires, et qu'une ordonnance nouvelle en constituât le service régulièrement, ce qui fut fait en janvier 1360.

Echapper au désordre était le vœu général du gouvernement, vœu qu'il ne put remplir et que les malheurs du temps rendaient fort difficile à réaliser. Le désordre n'existait pas seulement aux divers degrés de la hiérarchie administrative, on le retrouvait partout. Le paiement des gages des

[1] Les officiers de finance vivaient sous la menace perpétuelle d'une suspension. Charles V les suspendit tous en 1379, et commit de *bonnes personnes* à leur place pendant la vacance; il annonça qu'il donnerait l'héritage de ceux dont la gestion n'aurait pas été trouvée bonne à de nouveaux officiers, *bons bourgeois*, *notables et résidents.*

[2] Ordonnances du 28 janvier et du 4 mars 1348. — Cf. l'ordonnance de 1401.

[3] 14 juillet 1349. « Chancelier, et vous, gens de nos comptes, nous vous défendons, cette fois pour toutes, qu'en nos recettes vous ne fassiez ou ne mettiez dorénavant aucuns receveurs, car, quand ils sont faits par vous, gens de nos comptes, ils ne comptent point, mais s'aident de nos deniers et en demeurent riches, et achètent terres et font grands maisonnements et autres choses, et si en aisent ceux qui les y mettent. »

officiers royaux, très-irrégulier d'ailleurs, était sans cesse suspendu pendant la guerre[1]. En 1350, 1351, 1355, 1357 et 1358, le trésor suspendit la plupart de ses paiements, chaque fois, pendant plusieurs mois, à cause de ses *grands charges et dépens innumérables;* « et ne s'en doit aucun merveiller, ajoutait le roi Jean dans une ordonnance, ni tenir mal content; car nous tenons état, répit et délai de leurs dettes payer aux nobles et autres qui entendent au fait de nos guerres; si ne devons mie être de pire condition que autres. » On ne justifiait pas autrement ces sortes de banqueroutes, d'autant plus fréquentes qu'on n'avait alors aucunes ressources prêtes pour les circonstances extraordinaires. On se contentait de faire une exception pour certains paiements auxquels la mesure ne pouvait être appliquée sans trop de dureté ou sans danger de ruiner le crédit du roi[2]. Plus tard, les plaintes qui s'élevaient de toutes parts en firent successivement modérer la rigueur.

Le système des affectations spéciales fut compliqué par l'accroissement des sources du revenu, par la multiplication les impôts. Le revenu du domaine fut exclusivement consacré aux dépenses de la maison du roi, de celle de la reine, e celles des princes; le produit des aides, aux dépenses de la ıerre; *le profit des monnaies*, c'est-à-dire le gain fait sur ır refonte ou leur affaiblissement, aux dépenses de la erre également[3]. Le produit des amendes dut être em›yé à faire de la vaisselle d'argent pour le roi. Le Parlent eut ses gages assignés sur certains bailliages. En 1358,

En 1345, ce paiement fut suspendu pour un an.
On exceptait, par exemple, les paiements à faire « à pauvres écoet à pauvres gens de religion, qui n'auraient autrement de quoi » L'ordonnance du 26 septembre 1355 portait que l'intérêt des ınts contractés argent comptant devait être payé aussi avec la rande régularité.
ı 1414, le profit des monnaies est destiné spécialement à dégajoyaux engagés de la couronne.

on consacra d'une manière spéciale, au paiement de la rançon royale, le revenu des amendes, des compositions, le produit des droits de rachat et de forfaiture. En 1364, on affecta les reliquats de compte aux réparations du palais et de la Sainte-Chapelle.

Rien n'était moins propre que ce système à éclaircir la comptabilité et à introduire l'ordre dans les budgets ; il donnait lieu au contraire à de fréquents virements de comptes qui favorisaient les détournements. Les dépenses, à leur tour, n'étant jamais déterminées d'avance, il était rare qu'elles fussent en équilibre avec les recettes, et presque toujours elles les dépassèrent. Il fallut donc déterminer avec soin l'ordre dans lequel les dépenses devaient être ordonnancées et acquittées. Celles de l'entretien du domaine passent les premières; viennent ensuite les aumônes et l'intérêt des rentes, puis les gages des officiers royaux, enfin les dons et les assignations des particuliers. Les dons royaux n'étaient jamais payés qu'en dernière ligne ; et comme ils se trouvaient toujours en grand nombre, on mit des conditions rigoureuses à leur validité [1]. Tel fut l'ordre à peu près invariablement imposé aux receveurs des provinces : le receveur général de Paris et le trésorier suivaient des règles semblables et également fixes.

Le budget des dépenses, préparé par les directeurs de chaque service, ne pouvait être arrêté que par le mandement du roi, donné en présence du grand conseil, signé par un des quatre secrétaires, et expédié par le premier trésorier [2]. Le mandement du roi était obligatoire pour toute

[1] Réglement circulaire de 1367. Les dons royaux n'étaient valables que quand ils s'appuyaient sur des lettres du roi qui leur servaient de titres, quand ces lettres contenaient le motif de leur concession (ordonnance du 13 novembre 1372, art. 6), quand elles avaient été enregistrées à la Chancellerie (7 janvier 1408, art. 11).

[2] Ordonnance du 1er mars 1389. Elle fut rendue après les dilapidations des oncles de Charles VI qui s'étaient attribué, en prenant la

somme payée par le trésor central; celui des trésoriers pour toute somme payée par les caisses provinciales. Sous Charles VI, le nombre des caisses provinciales se trouvait fort augmenté par les recettes spéciales que l'on avait créées pour la levée des *impositions* ou de quelques taxes particulières[1]. On fit alors des ordonnances pour centraliser le revenu des impositions, comme on en avait fait sous Philippe le Long pour centraliser celui du domaine. On ne laissa subsister que très-peu d'assignations sur les caisses provinciales, et on en régla les formes avec soin. Dans le Languedoc, par exemple, elles ne comprenaient que les gages des officiers royaux[2].

Parmi les moyens employés pour améliorer la comptabilité, il faut citer l'institution d'un contrôleur auprès de chaque receveur, du moins elle existait dans le Languedoc dès 1368. On établit aussi une inspection permanente, indépendamment des commissaires enquêteurs qui faisaient des inspections extraordinaires. Charles V avait fixé le nombre des trésoriers à trois, dont l'un devait demeurer à Paris, et les deux autres visiter les provinces en changeant tous les ans de département. Ces derniers reçurent de Charles VI le pouvoir de vérifier les états de recette et de dépense de tous les comptables, avant même l'époque ou les comptes devaient être rendus[3].

La chambre des comptes reçut elle même sous ce règne un complément d'organisation. Une répartition meilleure du travail y fit introduire la distinction des conseillers-maîtres, des conseillers-correcteurs et des conseillers-auditeurs[4]. Elle dut aussi, chaque année, avant de clore les

régence, « la distribution des finances du royaume,» c'est-à-dire le droit d'arrêter les budgets des dépenses.

[1] Voir le chapitre des impositions.

[2] Ordonnance de 1389.

[3] Ordonnance de 1389. — [4] En 1410.

comptes, communiquer les états de débet à l'un des trésoriers pour le domaine ou des généraux conseillers pour les aides, afin que ceux-ci pussent en poursuivre le paiement[1].

On essaya d'étendre au roi lui-même et aux intendants de son trésor privé l'obligation de rendre des comptes. Le trésorier privé du roi n'en rendait qu'en gros; en 1390 il lui fut enjoint de le faire dans un détail complet[2] : ses états durent être certifiés par le contrôleur du trésor public. En 1391, la chambre reçut l'ordre de ne passer dans les comptes des receveurs généraux ou particuliers des aides aucunes sommes en vertu de mandements portant qu'elles auraient été remises entre les mains du roi ou distribuées par sa volonté. En 1401, de nouvelles obligations furent imposées au trésorier privé, comme celle d'apporter des états signés de la main du roi, ou scellés de son sceau secret. En 1408, le premier valet de chambre de Charles VI, faisant les fonctions de trésorier privé, dut prêter le serment de ne porter sur ses états de recettes que les sommes réellement reçues, et sur ses états de dépenses que les sommes payées argent comptant; en d'autres termes, il dut jurer de tenir une comptabilité régulière.

§ III. — Souveraineté, attributions, privilèges de la chambre des comptes.

La souveraineté de la chambre des comptes fut contestée par le Parlement qui voulait juger ses appels. Après de nombreux conflits, des lettres de 1407 décidèrent que les appointements, les commissions, les jugements ou les arrêts de la chambre, ne pourraient jamais être cassés que par le roi, et défendirent en conséquence d'en porter appel soit au

[1] Ordonnances de 1389 et de 1395.
[2] « De ce qu'il recevra, de ce qu'il aura reçu, et à quel jour. »

Parlement, soit à la chancellerie. On se fondait sur le besoin du secret pour la situation du trésor et de la célérité pour l'apurement des comptes et le paiement des reliquats. Le roi reçut donc seul les pourvois : au reste il les renvoya d'ordinaire au tribunal des conseillers maîtres qu'il faisait assister en cette circonstance de plusieurs membres du Parlement et du conseil [1].

Si l'on songe combien l'incertitude des juridictions facilitait les conflits, on comprendra l'importance que leur délimitation pouvait avoir. Ainsi la connaissance des appels des juridictions financières fut revendiquée par la chambre des comptes et par le Parlement. Il s'agissait de savoir si la chambre des comptes servirait de tribunal administratif supérieur pour ce service : c'est ce qui fut généralement décidé. En 1349, elle connaissait des contestations sur les ordonnances des foires de Champagne ; en 1358, elle recevait les appels des tribunaux des maîtres des ports et des maîtres des eaux et forêts.

Ce qui prolongea l'incertitude à cet égard, c'est que les traces de l'ancienne confusion des diverses assemblées souveraines n'étaient pas toutes effacées au XIV[e] siècle. On voit souvent la chambre des comptes s'unir au Parlement pour des actes de diverse nature, pour confirmer avec lui des priviléges [2], ou fixer le prix des denrées [3]. Une ordonnance sur les Juifs en 1360 est rendue par *le conseil étant en la chambre des comptes*. Les membres du Parlement surtout étaient souvent appelés aux séances, et il était nécessaire que des conseillers laïques le fussent dans toutes les causes qui en-

[1] Ordonnances de 1408 et de 1413, art. 150. La souveraineté de la chambre des comptes fut encore reconnue contre toute prétention contraire du Parlement, par Charles VII en 1459 et 1460, par Louis XI en 1461. Cela prouve au reste que les conflits n'avaient pas cessé ; en effet, on en trouve encore un en 1520.

[2] 1354. Priviléges de Jonville. — [3] Exemple : en 1355.

traînaient des condamnations capitales, parce que les maîtres des comptes étaient presque tous clercs.

Afin d'être tout à fait assimilée au Parlement, la chambre des comptes s'efforça d'obtenir, et obtint en effet, les mêmes priviléges.

Elle prétendit aussi avoir le droit de choisir les officiers de finance, comme le Parlement choisissait les officiers de justice. Cette prétention combattue par le roi Jean, qui voulait empêcher toute connivence entre les malversateurs, fut admise par Charles VI. La chambre des comptes obtint en 1401 que la nomination des vicomtes (prévôts) et des receveurs lui fût attribuée; elle obtint même en 1408 de pouvoir les changer de vicomtés ou de recettes tous les trois ans si elle le jugeait à propos.

Les pouvoirs de plus en plus étendus, comme l'on voit, de la chambre des comptes de Paris, furent réglés par l'ordonnance de 1408 et par la grande ordonnance de réforme de 1413. Parmi les questions que soulevait à cette époque l'organisation financière, deux surtout méritent d'être signalées.

Devait-on établir une hiérarchie entre les receveurs. Dès 1389, on distinguait deux classes de recettes, les grandes et les petites, pour lesquelles la caution exigée n'était pas la même[1], mais elles ne paraissent pas avoir été subordonnées les unes aux autres. En 1413, on confirma l'institution déjà existante de deux receveurs généraux, l'un pour la Languedoïl, et l'autre pour le Languedoc. Le premier, le receveur général de Paris, était le grand agent de la centralisation financière, pour le revenu des impositions; celui du Languedoc lui était subordonné et faisait l'office d'un simple intermédiaire que rendaient nécessaires l'éloignement et la constitution distincte des provinces méridionales. Plus tard le nombre des receveurs généraux se multi-

[1] Ordonnance de 1389, art. 27.

plia et les autres prirent alors le titre de receveurs particuliers [1].

Devait-on aussi réunir les recettes spéciales créées pour chaque branche du revenu et pour chaque nouvel impôt, et rendre de cette manière, sa première unité à l'administration financière qui tendait au morcellement [2] ? L'ordonnance de 1413 trancha cette question, en attribuant aux receveurs du domaine la recette des deniers extraordinaires (impositions). Elle confondit même l'administration supérieure du domaine et celle des aides [3]; elle remplaça les trésoriers et les généraux conseillers [4] par deux dignitaires, ou *Commis ordonnés par le roi pour le gouvernement des finances de tout le royaume*. Ces deux administrateurs souverains devaient être élus par le chancelier et les gens des comptes, avoir la direction de tous les services financiers, et faire les budgets de recette et de dépense, au sein d'un comité composé de membres du grand conseil, du Parlement et de la chambre des comptes.

On ne voit pas que l'ordonnance de 1413 ait reçu d'exécution, mais on y peut déjà reconnaître la tendance marquée de l'administration des finances vers l'unité qu'un jour elle devait atteindre.

Les dernières années du règne de Charles VI furent signalées par de graves perturbations financières, aussi bien que politiques. Le pouvoir de fixer les budgets fut attribué

[1] La distinction actuelle de ces titres n'existait pas au XIV[e] et au XV[e] siècle. Presque tous les receveurs portaient le nom de receveurs généraux : celui du Dauphiné, par exemple. Il en était de même des contrôleurs qui furent distingués plus tard en contrôleurs généraux et contrôleurs ordinaires.

[2] Voir plusieurs articles de l'ordonnance de 1408.

[3] Le mot d'*aides* était pris ici dans un sens général pour désigner les impositions.

[4] Voir le chapitre suivant, où j'expose l'histoire de l'Administration proprement dite.

au Dauphin en 1414 et rendu en 1416 aux directeurs des services divers[1]. — La chambre des comptes de Paris fut révoquée et destituée au mois de février 1418 par Isabelle de Bavière qui en créa une nouvelle à Troyes; mais Charles VI la réintégra au mois de juillet de la même année. Elle suivit plus tard le Parlement de Paris à Poitiers où Charles VII le transféra, et revint avec lui en 1436.

Henri V d'Angleterre établit à Caen, avant le traité de Troyes, une chambre des comptes particulière pour ses conquêtes françaises. Cette chambre fut réunie en 1424 à celle de Paris, ou du moins aux membres de cette dernière qui n'avaient pas suivi Charles VII. Les Anglais voulaient que leurs revenus de France fussent administrés d'une manière uniforme.

C'est ici le lieu de remarquer qu'il y eut des chambres des comptes dans plusieurs provinces, mais que la souveraineté de ces chambres fut aussi problématique que celle des Parlements provinciaux. Le Dauphiné fut la première province réunie à la couronne sans être annexée au domaine. Sa chambre des comptes fut subordonnée de fait à celle de Paris, qui lui rédigea en 1384 des réglements constitutifs. Elle fut soumise aux mêmes règles et obligée de conserver un registre divisé par exercices avec un chapitre de dépenses et un chapitre de recettes. Elle dut exercer la même surveillance sur ses comptables, obtenir d'eux des comptes réguliers, arrêter leurs débets à la fin de chaque exercice pour empêcher que le montant de ces débets ne fût porté en recette sur les exercices suivants. Un fait également digne de remarque et qui prouve combien était imparfaite la souveraineté des cours provinciales, c'est que le contrôleur de la recette générale du Dauphiné[2] devait envoyer ses états de

[1] Du 22 septembre 1414 au 25 juin 1416.
[2] Voir la note 1 de la page précédente.

contrôle en double chaque année aux auditeurs de la chambre des comptes de Grenoble et de celle de Paris.

§ IV. — Ordonnances financières de Charles VII.

Quand Charles VII, après avoir refait la France matériellement, reconstitua l'ordre administratif, il remit en vigueur et réforma toutes les anciennes règles de comptabilité, par les deux grandes ordonnances de 1443 et de 1454, attribuées à Jacques Cœur, esprit aussi vaste que précis, qui avait conçu le projet d'une statistique, alors impossible à réaliser, mais à l'aide de laquelle on eût connu les ressources réelles du royaume.

La séparation des revenus domaniaux et des revenus extraordinaires fut consacrée (1443, art. Ier). La recette des premiers appartint aux trésoriers, et quelque temps après à un seul d'entre eux, qui prit le nom de *changeur du trésor*, et celle des seconds appartint au receveur général ; par une conséquence naturelle du système des assignations, le changeur du trésor et le receveur général, réglant chacun une partie du budget des recettes, réglèrent une partie du budget des dépenses. Ainsi l'on continua de multiplier les agents du service, en laissant à chacun la même variété d'attributions, comme si la division des fonctions d'après leur nature ne devait être le résultat que d'une longue et difficile expérience.

Tous les comptables furent astreints de nouveau à présenter leurs comptes dans les délais fixés et en personne, sauf autorisation spéciale de les présenter par procureur. Jusqu'alors en effet, plusieurs d'entre eux s'étaient tenus plus ou moins en dehors des règles communes, tels que les maîtres de la chambre aux deniers[1], l'argentier du roi,

[1] La chambre aux deniers, appelée souvent aussi *chambre aux*

le grand écuyer, le trésorier des guerres, le maître de l'artillerie. Charles VII ne réserva qu'une somme de 3,600 liv. consacrée à ses dépenses extraordinaires, et dont le garde de ses coffres fut dispensé de rendre compte en détail [1].

Des mesures furent prises pour la formation d'un recueil des ordonnances de finances. « Qu'il soit fait par nosdites » gens des finances un registre ou papier, auquel ils seront » tenus d'enregistrer tout ce que par nous aura été ainsi » commandé et par eux expédié, touchant le fait de nosdites » finances [2]. » On prescrivit la tenue uniforme des livres des comptables; Charles VII voulait « qu'il y eût à cet effet » en un lieu de ladite chambre un exemplaire de la gran- » deur et du volume, tant en écriture comme en espace, » tel qu'il semblerait être de faire [3]. » On prit surtout des précautions pour empêcher de percevoir des taxations plus fortes que celles qui étaient déterminées par les tarifs [4].

La rentrée des revenus ne cessait pas d'être irrégulière, et chaque année on éprouvait un déficit sur l'arriéré. Quand cet arriéré était trop considérable, on faisait une enquête, et les conclusions détaillées de l'enquête étaient remises au roi dans le plus grand secret. Charles VII en ordonna une semblable en 1454, et il institua, dans le but de poursuivre ces enquêtes, une charge spéciale de procureur du roi près de la chambre du trésor [5]. Ce procureur du roi, appelé plus tard procureur général, fut chargé non-seule-

deniers de l'hôtel, comprenait tous les comptables particuliers de la maison du roi.

[1] « Le garde de nos coffres ne sera tenu de compter dorénavant de la somme de 3,600 francs que par chacun an lui avons donné prendre pour faire nos plaisirs et volontés, mais en baillerons notre acquit à notre dit receveur général. » Ordonnance du 23 septembre 1443, art. 16.

[2] Ordonnance de 1443, art. 24. — [3] Ordonnance du 23 décembre 1454, art. 42. — [4] Voir les lettres du 2 juin 1452.

[5] Louis XII déclara que l'exercice de cette charge ne ferait pas déroger à la noblesse. Pour la chambre du trésor, voir le § 5.

ment de requérir l'adoption des mesures nécessaires à une bonne administration, mais de faire exécuter les ordonnances par les membres de la chambre des comptes, de surveiller leurs rapports avec les comptables, etc...

§ V. — Formation de la cour des aides et de la chambre du trésor.

On a vu par ce qui précède que la chambre des comptes exerçait une partie de la juridiction financière supérieure; en général, les ordonnances du XIVe siècle la lui avaient attribuée. Mais ce droit ne tarda pas à lui être contesté. Au XVe siècle, on lui laissa la juridiction sur les comptables et on lui enleva la connaissance du contentieux administratif en appel pour la donner exclusivement à la cour des aides. Le contentieux administratif était jugé par les agents ordinaires, anciens ou nouveaux, des diverses administrations de finance, et l'on s'était demandé d'abord si les plus élevés de ces agents, les trésoriers pour le domaine, et les généraux conseillers pour les aides, jugeraient souverainement, ou si leurs décisions seraient portées en appel, soit au Parlement, soit à la chambre des comptes. Depuis le règne de Charles VI, on avait senti le besoin de séparer dans les régions supérieures l'administration et la juridiction, et l'on avait distingué deux classes de trésoriers et de généraux conseillers, les uns *pour le fait des finances*, c'est-à-dire chargés de l'administration, les autres *pour le fait de la justice*, c'est-à-dire chargés de la juridiction. Charles VII trancha la question en déclarant souveraine la chambre des généraux conseillers pour le fait de la justice, ou la cour des aides.

Cette souveraineté de la cour des aides fut contestée par le Parlement, mais confirmée sous Louis XI et sous Charles VIII[1]. Louis XI lui reconnut même le droit exclusif

[1] En 1474 et en 1486. Voir aussi les ordonnances de 1501, 1512, 1513, 1551.

d'interpréter les ordonnances administratives sur les matières de sa compétence. Le Parlement ne cessa de maintenir ses prétentions rivales, sous prétexte que la cour des aides était à la fois juge et partie, jusqu'au règne de François II, époque où une ordonnance royale (décembre 1559) confirma la distinction des juridictions, toutes les fois qu'elle était possible, et statua que les causes connexes seraient traitées par les deux cours fraternellement et amiablement. On maintint la nécessité de l'adjonction de membres du Parlement aux conseillers des aides, comme aux maîtres des comptes, pour le jugement des causes capitales.

Il s'éleva aussi d'autres conflits entre la chambre des comptes et la cour des aides, celle-ci s'attribuant le pouvoir de juger les comptables; Henri II intervint, en 1553, pour défendre le droit exclusif de la chambre des comptes.

Les trésoriers sur le fait de la justice formèrent à leur tour une chambre qu'on appela chambre du trésor, et Charles VIII érigea cette chambre en titre d'office. Elle fut reconnue souveraine pour le jugement des causes domaniales, à l'exclusion du Parlement et de la chambre des comptes; mais sa souveraineté fut contestée par ces deux cours, comme celle de la cour des aides.

Plus tard, François I[er] réduisit la chambre du trésor à une juridiction de première instance (1533), en créant une chambre spéciale du domaine au Parlement de Paris, chambre qu'après divers essais d'une nouvelle organisation, Henri III confirma définitivement en 1579. Dans les autres ressorts, la juridiction domaniale appartint souvent aux cours des aides, quelquefois aux chambres des comptes[1].

[1] Voir les chapitres suivants pour l'organisation de la juridiction administrative de chaque service.

§ VI. — Vicissitudes qu'éprouvèrent les offices de finances.

Cette digression achevée, et elle était nécessaire, puisqu'il fallait montrer comment la chambre des comptes essaya d'accaparer et perdit à peu près partout la juridiction administrative supérieure, je reprends la série des changements introduits dans le service des agents comptables depuis le règne de Louis XI.

Depuis ce règne et pendant le cours du XVI[e] siècle, les offices de finance passèrent par les mêmes révolutions que ceux de justice. Les titulaires de ces offices devinrent inamovibles en 1467, et les firent seulement confirmer, comme autrefois les possesseurs de bénéfices, à chaque nouvel avénement : par exemple, les membres de la chambre des comptes obtinrent la confirmation de Charles VIII, en 1483. L'obligation de la résidence leur fut imposée aussi formellement qu'aux officiers judiciaires sans plus de succès (1483). Les charges de comptables ou de conseillers des cours supérieures de finances n'échappèrent pas à la vénalité; leur multiplication servit même de ressource fiscale[1]. En 1554, Henri II rendit la plupart d'entre elles alternatives, sous le prétexte illusoire qu'il fallait donner aux comptables le temps nécessaire pour rendre leurs comptes, et qu'ils ne devaient pas reprendre l'exercice de leurs fonctions avant de les avoir rendus : au reste, ces charges alternatives furent supprimées en 1559; Henri III en créa encore d'autres alternatives et même triennales, mais qui n'eurent pas plus de durée.

[1] Il y eut ainsi de nombreuses créations d'offices de finance en 1520, en 1522. Henri III augmenta en 1574, à l'occasion de son joyeux avénement, le nombre des conseillers de la chambre des comptes de Paris.

§ VII. — Ordonnances financières des Valois. Établissement des générales et des bureaux de finance.

L'organisation de la comptabilité centrale fut n sous François I[er]. Au changeur du trésor qui centra recette du domaine, et au receveur général qui cent celle des impositions, François I[er] adjoignit, en 15 trésorier de l'épargne, qui dut centraliser à son recette des *parties casuelles et inopinées*[1]. Ce trés l'épargne fut même investi dès l'année de sa créati pouvoir plus étendu. Il eut la garde du trésor où le des trois classes de revenus était porté, pour le d par le changeur du trésor, pour les impositions par veur général, et pour les parties casuelles et inopin lui-même. Tous les versements durent se faire dans lais fixés, au delà desquels les comptables furent t payer l'intérêt des sommes dont ils étaient redevabl trésorier de l'épargne dut tenir deux registres sig chaque feuillet par l'un des secrétaires d'État et sc sceau royal[3]; il dut aussi rendre ses comptes cha maine. L'importance de sa charge fit déclarer à Fra qu'elle ne serait jamais vénale[4]. On nomma, en 154 contrôleurs généraux pour le surveiller et l'assister.

Le trésorier de l'épargne fut chargé de régler, co changeur du trésor et le receveur général, la pa

[1] Édit du 18 mars 1523. C'est à tort que M. Isambert en sorte de ministre de la maison du roi. Il faut remarquer qu positions, qu'on appelait revenu extraordinaire au xv[e] siècle devenues revenu ordinaire au temps de François I[er]. Les parti les ou le revenu extraordinaire comprirent, depuis ce dernier produit de la loterie, des emprunts, etc. Voir le chapitre XII

[2] Édit du 28 décembre 1523.

[3] Idem. — « Lesquels seront en un chacun feuillet signé de nos secrétaires signant en finance, et seront scellés de not scel. »

[4] Édit de 1545.

budget des dépenses à laquelle ses recettes étaient affectées. Mais il reçut aussi un pouvoir supérieur, celui d'arrêter l'ensemble de ce budget d'une manière définitive.

François I[er] fit quelques années après un autre changement non moins considérable. Il divisa la France en seize départements financiers ou recettes générales. Le produit du domaine, celui des impositions et celui des autres revenus durent être également versés dans les caisses des receveurs généraux [1], auxquels on subordonna tous les anciens receveurs [2], même ceux des deniers extraordinaires, des octrois et contributions des villes, etc. Les dix-sept premières recettes générales [3] furent celles de Paris, d'Amiens, de Châlons, de Rouen, de Caen, de Bourges, de Tours, de Poitiers, d'Agen, de Toulouse, de Montpellier, de Lyon, de Dijon, d'Aix, d'Issoire, de Grenoble et de Nantes. Les receveurs généraux nommèrent leurs commis, mais durent les faire autoriser par le roi; ils durent, comme les receveurs particuliers, déclarer la nature des espèces employées dans leurs recettes et leurs versements : on craignait qu'ils ne spéculassent sur la valeur des monnaies. Leur cautionnement varia suivant l'importance de leur maniement de fonds et la valeur de l'argent; sous Louis XIII il ne s'élevait, dans les plus grandes villes, qu'au maximum de dix mille livres.

Les trésoriers de France remplirent les fonctions d'inspecteurs vis-à-vis des receveurs généraux; on les chargea de faire d'avance chaque année le budget des recettes, en évaluant le produit certain et le produit incertain de cha-

[1] Plus tard, cependant, il y eut des receveurs spéciaux pour le domaine, et Colbert, tout en diminuant leur nombre, les laissa subsister.

[2] C'est alors qu'ils commencèrent à prendre le titre de receveurs particuliers.

[3] La dix-septième fut établie par Henri II.

que recette générale et d'envoyer ce budget au conseil privé et au trésorier de l'épargne. Dans chacune de ces recettes un commis nommé par eux devait tenir compte des jours de versement [1]. Henri II créa auprès de chacune d'elles également une charge de trésorier général, sorte d'inspecteur dépendant des trésoriers supérieurs, et qui ne fut autre probablement que l'ancien commis, institué dès lors par le roi (1552); il créa aussi une charge de contrôleur en 1555. En 1555 on créa encore des offices de collecteurs des deniers des recettes particulières, chargés de porter le produit de ces recettes aux recettes générales. En 1570 on rendit les offices de receveurs généraux alternatifs et en 1573 triennaux; mais Henri III finit par supprimer toutes les charges qui gênaient la comptabilité au lieu d'en assurer la marche, et ne laissa plus subsister dans chaque recette générale qu'un receveur et un contrôleur.

Les règles de comptabilité que renferment les ordonnances du XVIe siècle sont très-nombreuses, surtout pour les payeurs spéciaux des différents services, trésoriers de l'extraordinaire des guerres, de l'artillerie, etc. On sait que Louise de Savoie avait fait échouer une expédition de Lautrec en Italie, en détournant les fonds destinés à ses dépenses. Ces ordonnances sont un véritable code pénal des agents comptables, code qui ne prouve au reste que la fréquence des prévarications. En 1523, les receveurs sont déclarés passibles, pour une première fraude, de l'amende arbitraire, pour une seconde de la suspension, de la privation de leur office pour une troisième. En 1524, les comptables qui ne se seront pas mis en règle dans le délai d'un mois pour acquitter leurs débets, sont menacés de la privation de leurs offices et d'une amende du quadruple de la valeur annuelle de leurs recettes [2]. La malversation et le

[1] Ordonnance de 1542.

[2] Les comptables rendent leurs comptes à leurs dépens (ordon-

péculat sont punis de la mort en 1530, ou de la confiscation de corps et de biens en 1546. En 1532, on défend aux officiers de finance de porter des draps de soie ou de constituer à leurs filles des dots excédant le dixième de leur fortune. Tout comptable convaincu de faux doit être pendu et étranglé ; celui qui joue l'argent du roi, doit perdre son office, être fustigé et banni à perpétuité ; celui qui billonne les deniers du roi, puni de mort. En 1572 l'intérêt des sommes dues par les reliquataires est fixé au denier douze, et l'argent ainsi obtenu est affecté spécialement en 1578 à la construction des Tuileries. En 1578, la peine de la suspension est prononcée contre un grand nombre de comptables; en 1584, une commission composée de membres du Parlement de Paris et de la chambre des comptes est chargée de poursuivre les officiers de finance malversateurs. Ces mesures que l'on multipliait ainsi étaient peu efficaces, et souvent on les abandonnait aussitôt qu'on les avait prises : la suspension prononcée en 1578, fut révoquée en 1580. La commission d'enquête fut révoquée à son tour en 1587.

On avait d'autant plus à réprimer que l'on savait moins prévenir. Au fond les chambres des comptes n'exerçaient qu'un contrôle nominal, elles n'avaient que peu de moyens de s'assurer de la fidélité des rapports et des livres qui leur étaient remis. Le vol était presque organisé à tous les degrés de la hiérarchie. Sully prouva d'une manière manifeste les concussions des cours souveraines et des contrôleurs-généraux.

Le mal était donc jusque dans la constitution des chambres des comptes elles-mêmes. D'ailleurs si les rois du seizième siècle avaient augmenté leur personnel et étendu à certains égards leurs attributions ; s'ils leur avaient soumis

nance d'Orléans, 1561) ; s'ils prennent la fuite, le roi s'indemnise par la confiscation de leurs charges (1563).

par exemple les comptes des assemblées d'Etats provinciaux et ceux des octrois des villes (ordonnance d'Orléans, 1561), en revanche François Ier leur avait défendu, et notamment à celle de Paris, de prendre connaissance « de l'argent destiné à ses menus plaisirs. » Telle fut l'origine de ces ordonnances de comptant, qui montèrent d'une manière si rapide à d'énormes sommes, et paralysèrent plus tard toutes les règles de la comptabilité.

En 1577, Henri III, pour soumettre à une direction uniforme les différents services financiers, comme on y avait soumis en 1523 les systèmes de la comptabilité et des recettes, organisa à Paris un conseil supérieur qu'on appela bureau central des finances, et qui fut composé de deux administrateurs du domaine (*trésoriers*), de deux administrateurs des aides et impositions (*receveurs généraux*), d'un trésorier, d'un greffier et d'un huissier : ce conseil, semblable à ceux qui existent aujourd'hui dans certains ministères, fut le dépositaire de l'autorité administrative supérieure, nonobstant toutes les prétentions que pouvaient élever les cours souveraines; il eut pour principale attribution de répartir le brevet de la taille arrêté par le roi[1]; il fut encore chargé de toute la partie du contentieux administratif qui n'appartenait pas aux cours des aides, ou aux chambres du trésor et du domaine : ses jugements, il est vrai, n'étaient pas souverains et pouvaient être réformés par le Parlement.

La même année, des bureaux de finance tout semblables furent créés dans toutes les généralités des pays d'élection (ressorts des recettes générales), et d'autres d'un degré inférieur, mais investis des mêmes attributions, furent créés à Bordeaux, à Bourges, à Caen, à Châlons, à Limoges, à

[1] Depuis 1573, le conseil du roi, quand il fit le brevet de la taille, fut présidé par le surintendant. (Voir le chapitre 1er.)

Lyon, à Orléans, à Paris, à Poitiers, à Reims, à Rouen et à Tours. Amiens en eut un en 1579, et Moulins en 1587; d'autres encore furent institués après Henri III à Soissons, à Grenoble, à Montauban, à Alençon, à La Rochelle. Les bureaux de finance des généralités furent chargés encore de l'inspection de tout ce qui regardait le service, comptabilité, administration, juridiction; leurs membres devaient faire des tournées et examiner les livres des comptables, avant l'envoi de ces livres aux chambres des comptes.

SECTION II. — *De l'administration centrale des Finances, de la comptabilité et des budgets pendant les règnes d'Henri IV, de Louis XIII et de Louis XIV.*

L'exposé qui précède peut faire comprendre l'État de l'administration financière, quand Sully vint au pouvoir. On avait organisé des institutions de comptabilité, un service administratif, créé différentes juridictions, mais ce système offrait encore de grandes irrégularités; tous ses rouages marchaient mal, ou se faisaient obstacle les uns aux autres. Sully, qui avait moins le génie de l'organisation que l'intelligence des détails pratiques et le talent de mener les hommes, entreprit une œuvre difficile, impossible pour tout autre; à force de persévérance et de travail, il parvint à faire mouvoir avec une régularité apparente, sinon encore bien réelle, les ressorts insuffisants de la machine administrative[1].

[1] Sully fut nommé membre du conseil des finances en 1594 et surintendant en 1599. L'assemblée des notables, tenue à Rouen, en 1597, avait proposé d'établir un conseil indépendant du roi, appelé *conseil de raison* et chargé d'administrer une partie du revenu et de la dépense, tandis que le roi administrerait l'autre. Comme Henri IV avait donné sa parole de se mettre sous la tutelle de l'assemblée, Sully fut d'avis de créer le conseil de raison ; mais il ne lui fournit aucun des renseignements nécessaires, et le mit en peu de temps dans une com-

Il voulut d'abord évaluer le revenu public, mieux qu'on ne l'avait fait avant lui; évaluation que les embarras financiers et les projets d'Henri IV rendaient nécessaire. Or les difficultés de la formation d'un budget étaient immenses, et exigent quelques explications.

Il fallait distinguer le produit brut des impôts, c'est-à-dire la quotité des sommes levées en France, et leur produit net ou la quotité des sommes entrant au trésor. Bien des raisons empêchaient de déterminer le produit brut. Il y avait des impôts affermés à des traitants; les traitants étaient intéressés à en tenir secret le produit, pour renouveler leur bail à des conditions plus avantageuses. Beaucoup de taxes locales, sans parler des péages, corvées, et autres droits dont l'évaluation pécuniaire était impossible, appartenaient aux provinces, aux seigneurs, aux communes. Malgré le progrès de la centralisation, les rois ne levaient pas seuls des impôts en France : les grands seigneurs s'en arrogeaient aussi le pouvoir, et la défense de lever aucune taxe sans mandement royal exprès avait encore été renouvelée sous les règnes de François II, de Charles IX, d'Henri III et d'Henri IV[1].

On ne pouvait donc évaluer que le produit net, ou le chiffre des sommes entrant annuellement dans les caisses de l'État. Nous avons encore un tableau dressé sous

plète impuissance d'agir. Le conseil alors supplia lui-même le roi de reprendre le maniement de ses fonds, et le roi le reprit, toutefois après de nombreuses difficultés « pour mieux faire valoir la marchandise. » (*Économies royales*).

[1] Ordonnances de 1560, de 1565, de 1575, de 1590. Les défenses de ce genre, antérieures à l'ordonnance de Blois de 1499, sont très-nombreuses. Louis XI reconnaissait au duc de Normandie, son frère, en 1465, au duc de Bourgogne, en 1468, le droit de lever des impôts pour leur propre compte. — Sous Henri III le duc d'Épernon levait pour son compte un impôt de soixante mille écus dans son gouvernement de Provence.

Henri III, et qui contient la recette faite pendant la dernière année de chaque règne, depuis Charles VII[1]. Quand même les données de ce tableau seraient admises comme exactes, elles n'en resteraient pas moins très-incomplètes, car elles ne comprennent que les rentrées de l'épargne, ou de la caisse centrale du trésor; mais les caisses provinciales des receveurs généraux ou particuliers acquittaient elles-mêmes une grande partie des charges publiques, et n'envoyaient à l'épargne que le surplus. Les trois généralités de Bourgogne, de Provence et de Bretagne, qui avaient, en leur qualité de pays d'États, une administration financière indépendante, ne sont comprises dans ce tableau que pour l'année 1581, et ne le sont pas pour les années antérieures. Le budget de l'année 1581, la dernière dont les comptes furent alors arrêtés, ne comprend pas les sommes employées pour payer les gages des cours souveraines. Ajoutons enfin que ces chiffres étaient réunis difficilement, longtemps après chaque exercice, qu'ils étaient très-variables; qu'on ne pouvait estimer les frais de perception, ni les sommes prélevées ou détournées par les agents de finances, ou toute autre sorte de personnes.

[1] Extrait d'un manuscrit de la Bibliothèque royale. Fonds Harlai Saint-Germain, n° 124.

Voici le tableau des recettes du trésor ou de l'épargne pendant la dernière année de chaque règne :

En 1497, 3,366,519 livres 5 sous 6 deniers, non compris les généralités de Bourgogne et de Provence. La Bretagne ne faisait pas encore partie de la France, et avait une administration séparée.

En 1514, 4,815,657 l. 9 s. 9 d. mêmes exceptions.

En 1547, 7,183,271 l. 12 s. 2 d. idem.

En 1559, 12,098,563 l. 6 s. 11 d. idem. augmentation due à l'établissement du taillon.

En 1560, 9,104,971 l. 5 s. 6 d. idem.

En 1574, 8,628,993 l. 4 d. idem

En 1581, 10,551,488 l. 17 s. 3 d, toutes les provinces comprises, mais déduction faite des sommes payées pour les gages des cours souveraines.

Sully parvint cependant à obtenir un tableau des revenus publics. A force de travail, et en ne prenant, comme il le dit lui-même, *ni repos ni repas*, il réunit un grand nombre de documents sur les impôts qui étaient encore levés en France, ou qui y avaient été établis autrefois, sur leurs bases, leurs produits, leur mode de perception ou de répartition, les causes qui avaient pu faire abandonner tel ou tel d'entre eux. Il fit compulser les registres du conseil d'État et de finances, ceux des Parlements, des chambres des comptes, des cours des aides, des anciens secrétaires d'État, les ordonnances royales.

Le tableau des dettes publiques, que Sully fit faire après celui des revenus (Henri IV venait de reconnaître les dettes d'Henri III [1]), présentait encore plus de difficultés. Les comptables qui acquittaient ces dettes étaient les seuls qui en connussent le nombre. Ils en jugeaient à peu près seuls également la validité, soit connivence, soit manque d'autorité de la chambre des comptes et des tribunaux compétents. Ils acquéraient donc souvent à bas prix des créances réductibles ou périmées qu'ils faisaient ensuite valoir à leur profit. Beaucoup d'entre les créanciers de l'État étaient intéressés d'autre part à cacher avec soin le chiffre de leurs créances; il y avait, en effet, parmi eux, des financiers qui recevaient de gros intérêts pour leurs avances, ou des seigneurs qui avaient des assignations sur différentes branches du revenu.

Convaincu de la nécessité de frapper le brigandage qui s'exerçait sur les deniers publics avant de songer à aucune autre amélioration, Sully se fit charger d'une inspection dans cinq ou six généralités du centre de la France. La plupart des comptables refusant de lui soumettre leurs comptes, il fit usage des pouvoirs qu'il avait reçus; il les suspendit tous,

[1] Declaration du 12 décembre 1591.

hormis deux par élection ; et comme beaucoup d'entre eux avaient acheté leurs offices, il remplaça leurs gages, qu'il ne pouvait supprimer justement, par une rente sur le trésor. Il obtint par là de connaître les états de l'année courante et les charges portées sur toutes les parties de la recette ; il se fit présenter ensuite les comptes des trois années précédentes, et il annula ou réduisit toutes les assignations dont les titres ne lui parurent pas suffisamment en règle. Quand il eut ainsi mis au grand jour le désordre de l'administration et de la comptabilité, il dévoila les malversations qui avaient lieu plus haut, dans le conseil même des finances ; il fournit la preuve de détournement de fonds et de la falsification des registres du trésor [1].

L'activité plus grande de la surveillance, la rentrée plus régulière des sommes perçues, le renouvellement avantageux de différents baux portèrent à vingt-trois millions, en 1597, la recette du trésor qui n'était pas de onze millions en 1581, et cette recette, suivant une constante progression, s'éleva jusqu'à plus de trente-deux millions en 1610. Ce n'était là que le fruit d'une meilleure gestion ; car Sully créa très-peu d'impôts nouveaux et diminua tous les anciens [2].

Les budgets qu'il faisait dresser tous les ans et que nous avons encore présentent ce double caractère ; en premier lieu, que la recette y est toujours supérieure à la dépense, excepté dans l'exercice de 1610 ; en second lieu, qu'il n'est porté au chapitre de l'extraordinaire que de faibles sommes, les seules, on peut le croire, qui lui appartinssent réel-

[1] Économies royales, t. 1er.

[2] Sully se vantait d'avoir, en quinze ans, diminué les tailles de deux millions par an , les droits intérieurs et menues impositions de moitié. Il disait aussi avoir acquitté cent millions de capitaux de rentes sur l'État et racheté pour trente-cinq millions de domaines.

lement. On n'y voit pas la trace de ces fausses finances ni de ces changements d'emploi si communs dans les comptes précédents, et qu'on retrouve encore dans ceux des années qui suivent. Il n'est pas sans intérêt de remarquer que jamais la France n'a été plus riche, n'a eu plus d'équilibre dans ses budgets, n'a pu subvenir à de plus grandes entreprises, que lorsqu'elle a mis les hommes de finance à la tête de son ministère.

On ne peut évaluer qu'arbitrairement la proportion qui existait alors entre les sommes que payait le pays et celles qui entraient au trésor, entre le produit brut et le produit net de l'impôt. Cette proportion pouvait être, suivant Forbonnais, de cinq à un. Ce chiffre est moins exagéré qu'il ne le paraît d'abord; car les receveurs acquittaient dans chaque généralité certaines dépenses, et le chiffre des sommes consacrées à ces dépenses, chiffre déterminé, en 1600, par Sully d'une manière approximative, égalait presque celui de la recette du trésor [1]. Si l'on ajoute les taxes locales perçues par les seigneurs et les villes, les gains des officiers et des traitants, cent millions de livres sont évidemment une estimation modérée. Or, cent millions de livres en vaudraient aujourd'hui au moins trois cent cinquante, auxquels il faudrait ajouter encore, pour comparer ce budget aux nôtres, l'équivalent du service militaire que devaient les nobles et des corvées que devaient les paysans. La France ne comprenait d'ailleurs que soixante-quatorze de nos départements actuels; elle n'avait pas plus de seize millions d'habitants; elle était loin surtout de posséder les sources de revenus qu'elle a de nos jours [2]. Que l'on tienne compte enfin

[1] Voir aussi le tableau du budget de 1620. Fonds Harlai Saint-Germain, n° 353.

[2] Telles que les postes, le tabac, la plupart des droits de douanes, etc., sans parler des causes qui ont dû amener l'augmentation de la richesse générale.

des inégalités de tout genre qui présidaient à la répartition des impôts, on sera aisément convaincu que les charges étaient bien plus lourdes alors qu'elles ne l'ont jamais été depuis. Elles avaient surtout le tort de n'être pas compensées par les avantages nécessaires que tout pays retire d'une bonne organisation des services publics.

Sully rétablit le même ordre dans toutes les parties de la comptabilité que dans l'économie des budgets. Il remit en vigueur les anciennes règles. Il fit rédiger et envoyer des modèles d'actes dans les provinces; il voulut que les comptables eussent des états séparés de recettes et de dépenses; il défendit surtout de porter jamais sur un même exercice une quantité de charges plus fortes que la recette, ce qui était pour beaucoup un moyen de différer l'envoi au trésor des sommes reçues, et de les faire valoir pendant l'intervalle. Il renouvela encore la défense de payer aucune rente sans que le conseil du roi en eût déclaré la validité [1]; le système contraire avait pour effet un agiotage frauduleux qui s'exerçait sur les créances. Toute violation de ces règles, commises à la garde de la chambre des comptes, dut être punie d'une destitution [2].

Les chambres des comptes reçurent aussi l'ordre de se faire représenter les doubles des comptables pour les confronter avec les états du roi, de s'assurer de leur sincérité, et de marquer exactement les sommes qui se trouveraient portées sur ces doubles sans l'être sur les états du roi. Le droit d'apprécier la justice des augmentations faites de l'autorité des receveurs, fut réservé au conseil, pour prévenir la connivence avérée des chambres des comptes.

[1] L'abus était poussé si loin à cet égard que les receveurs se faisaient juges des pourvois interjetés contre les arrêts du conseil. (Voir la lettre circulaire du 16 octobre 1608 qui le leur défend.)

[2] Ces différentes règles furent étendues au trésorier de l'épargne comme aux autres comptables.

Enfin Sully établit à plusieurs reprises, en 1597, en 1601, 1604, 1606 et 1607, des chambres de justice pour rechercher les malversations des financiers. Tandis qu'autrefois la vengeance populaire forçait les surintendants à expier leurs crimes et ceux de leurs subordonnés par la potence, c'était, au XVIe siècle, le gouvernement lui-même qui ordonnait les enquêtes, et il se contentait ordinairement de faire rendre gorge à ceux qui s'étaient enrichis à ses dépens. Tous les efforts de Sully eurent pour but de rendre ces enquêtes efficaces; car il avait affaire à forte partie, et Henri IV, moins par faiblesse que par politique, cédait souvent aux obsessions. Les financiers achetaient l'impunité, et sacrifiaient une moitié de leurs profits pour garder l'autre : les plus riches échappèrent, malgré le ministre[1]. Cependant quelques châtiments exemplaires, et une aggravation de pénalité contre les délinquants, traités de *voleurs* et d'*affronteurs publics*, firent que le pillage des deniers de l'État tendit à devenir l'exception après avoir été la règle.

Sully fut lui-même victime de cette inflexibilité qui a fait sa gloire, puisqu'elle lui a permis de rétablir l'ordre dans les finances. Il refusa de signer une ordonnance de comptant de 900,000 livres que Marie de Médicis avait approuvée, et il quitta volontairement le ministère qu'il avait si bien rempli. Il n'avait attaché son nom à aucune grande institution nouvelle, mais il avait fait un *ménage merveilleux*, et les désordres des temps qui le suivirent assurèrent à jamais sa popularité.

Sully n'eut pas de successeur comme surintendant et fut

[1] En 1601, « les pauvres grimelins de larronneaux payèrent pour les grands voleurs et brigands. » En 1607, l'enquête se termina par des compositions à l'*accoutumée*. « Les gros larrons, engraissant la main aux dames et courtisans de faveur, s'exemptèrent de châtiments. » (*Économies royales*.)

remplacé par un conseil, composé de trois présidents au Parlement, Jeannin, de Châteauneuf et de Thou, dont Forbonnais a pu dire que, s'ils eurent le courage de voir piller le trésor sans y prendre part, on doit leur reprocher la bassesse de l'avoir souffert sans se plaindre. La cour avait raison de prétendre que le temps des rois était fini et que celui des grands était venu. Les largesses, les prodigalités, les concussions même recommencèrent. Les victimes des réformes de Sully traitèrent avec le gouvernement en pleine paix aux mêmes conditions qu'après la Ligue et rançonnèrent la minorité du roi. La maréchale d'Ancre vendait pour son compte des arrêts du conseil qui assuraient aux coupables l'impunité[1].

Ce qu'il y eut de plus grave peut-être, c'est qu'on vit des seigneurs lever des impôts de leur propre autorité comme au temps de la Ligue ; ils ne pouvaient pas payer autrement les troupes qui leur servaient pour les guerres civiles[2]; les gouverneurs de provinces faisaient de même[3], et se conduisaient, dit Richelieu, comme s'ils eussent été souverains dans leurs charges. Les huguenots, qui formaient un État dans l'État, avaient un système de contributions particulières, très-propre à aggraver dans un temps de désordre le fardeau des taxes publiques. Schomberg, qui fut surintendant après le président Jeannin, dut renouveler, sous peine de lèse-majesté, la défense faite à tous les sujets du roi de lever d'impôts ou de contributions d'aucun genre sans son autorisation.

Le rapport du président Jeannin aux Etats de 1615 peut

[1] Elle fit acquitter, moyennant 300,000 livres, des élus qui avaient augmenté leurs taxations de leur autorité privée dans la proportion de trois à huit.

[2] Ainsi fit le prince de Condé pendant les campagnes de 1615 et de 1616.

[3] Le connétable de Lesdiguières, gouverneur du Dauphiné, institua, en 1621, de sa propre autorité, la douane de Valence.

faire comprendre, bien qu'il fût rendu obscur à dessein, quelle était alors la situation financière, comment la comptabilité centrale était tenue. Aucune allégation n'y est justifiée. Les dépenses y sont indiquées en bloc « pour ce que cette distribution particulière serait trop longue, et qu'aussi elle change diversement. » Pour les dépenses extraordinaires récentes, on se contente d'observer qu'elles ont été faites par la nécessité de contenir dans le devoir « un grand nombre de personnes de qualité, » et de subordonner les intérêts financiers aux intérêts politiques. S'il est vrai que le président Jeannin faisait cette communication malgré lui, qu'il voulait la faire regarder comme étant de sa part un acte de simple condescendance, et empêcher la possibilité d'un débat régulier sur le budget de l'Etat, ce besoin même du secret n'en donne pas moins la mesure du désordre. D'ailleurs les chiffres présentés par le président Jeannin pour les pensions que payait Henri IV et le trésor que Sully avait laissé à la Bastille, sont loin de s'accorder avec ceux des Économies royales[1]. Les Etats se plaignirent sans succès de ces communications mensongères et incomplètes[2], et se bornèrent à exprimer dans leurs cahiers le vœu que les règles de comptabilité fussent rétablies et observées comme au temps de Sully.

[1] Jeannin évalue le dépôt de la Bastille à cinq millions; les états de Sully le portent à dix-sept millions comptant, et à quarante-deux en y comprenant les créances.

[2] L'évêque de Belley dit « que suivant l'ancienne loi, le pontife, placé dans le saint des saints, tirait le rideau pour dérober au peuple la connaissance des mystères, qu'il en fallait user de même aux finances de Paris, esquelles il ne fallait pas pénétrer si avant, de peur d'offenser le prince. » — Miron, président du tiers-état, répondit « qu'il fallait considérer que dans l'ancienne loi la vérité n'était que figurée et voilée, mais que dans la loi évangélique, introduite par Jésus-Christ, tous les secrets de l'Ancien Testament avaient été divulgués et mis en lumière. » *Journal des séances des États généraux de* 1614-1615.

Les remontrances que le Parlement de Paris adressa au roi, après les États généraux, eurent encore moins d'effet, parce qu'elles n'étaient appuyées sur aucun précédent, et que le gouvernement ne voulut pas lui reconnaître le droit de les faire. Elles ne furent guère d'ailleurs que la répétition des vœux exprimés par les États, avec cette différence que le Parlement entra dans une discussion de chiffres, et s'éleva contre l'augmentation de certains chapitres de dépenses, tels que celui de la maison du roi, et celui des pensions[1].

Le conseil des finances fut supprimé en 1616, et la surintendance rétablie. Barbin Jeannin, Schomberg et La Vieuville, s'y succédèrent rapidement, sans améliorer la situation. L'impôt fut augmenté; le revenu de l'épargne diminua pourtant, et ne put suffire à des dépenses croissantes. Le président Jeannin, trouvant, à la mort du maréchal d'Ancre, quatre millions dépensés d'avance sur l'exercice suivant, réunit à Rouen, une assemblée de notables (octobre 1617), et leur exposa les besoins financiers de l'État. Mais les assemblées de ce genre ne pouvaient avoir d'autre effet que de prêter au surintendant la force morale nécessaire pour résister à certaines exigences; car on ne faisait point aux notables de communications plus explicites qu'aux États généraux. Le roi leur envoyait tous les matins les articles sur lesquels il voulait connaître leurs avis, de sorte qu'ils n'avaient que quelques heures pour préparer les délibérations de chaque journée. Les vœux exprimés dans leurs cahiers ne servirent qu'à préparer certaines ordonnances spéciales.

Tout changea dès que Richelieu fut entré au ministère. Les surintendants de Champigny et de Marillac commencèrent à rétablir l'ordre, et le marquis d'Effiat, qui leur

[1] Le chapitre de la maison du roi s'éleva de 1,130,600 (exercice de 1610), à 2,016,000 livres (exercice de 1611), et le chapitre des pensions de 1,823,540 livres à 4,117,456 livres.

succéda en 1626, présenta aux notables réunis à Paris un rapport célèbre qui est le vrai compte rendu, et la meilleure condamnation de l'administration précédente. Comparant les financiers à la sèche qui trouble l'eau pour tromper ceux qui l'épient, il annonça la ferme intention de retirer la comptabilité des désordres dans lesquels elle était plongée. Il reprit l'usage, abandonné depuis Sully, de faire d'avance le double budget de chaque année, en maintenant le chiffre des dépenses inférieur à celui des recettes. Les pensions, conformément aux vœux des notables, ne durent plus être payées qu'aux fins d'année, et après l'acquit des autres charges. Malgré les exigences croissantes du gouvernement, d'Effiat ramena l'économie, diminua les dépenses, et abaissa aussi le chiffre des impôts, augmenté au commencement du règne (ou du moins les tailles). Toutes les mesures de Sully furent remises en vigueur. On renouvela les peines contre les banqueroutiers; on enjoignit aux procureurs généraux près les chambres des comptes de surveiller les levées de deniers indûment faites; on rendit à ces chambres l'efficacité de leur surveillance; les ordonnances de comptant, auxquelles un maximum avait été déjà fixé en 1618, furent soumises à leur vérification, toutes les fois qu'elles excéderaient trois mille livres.

On fit aussi, depuis 1624 jusqu'en 1635, plusieurs enquêtes sur les malversations des financiers, et comme les coupables prenaient la fuite en plaçant leur fortune sous le nom de personnes étrangères, on autorisa les chambres de justice à diriger leurs poursuites même contre les parents et les alliés des officiers de finance. Toutefois ces enquêtes, bonnes pour arrêter les dilapidations et satisfaire la conscience publique, firent peu de victimes; elles étaient trop arbitraires pour être trouvées justes. Les financiers s'élevèrent aussi contre elles avec beaucoup de violence, et quand on voulut annuler les traités passés avec eux, dans les

années précédentes, pour le bail des différents impôts, ils réussirent à défendre ces traités et la légitimité des gains qu'ils avaient faits en conséquence ; ils prétendirent que s'il y avait eu erreur, l'État devait se l'imputer à lui-même, et en subir les effets, sous peine d'un manque de foi évident. L'établissement d'une chambre d'inspection permanente fut proposé à Louis XIII, pour parer à l'insuffisance et aux difficultés des enquêtes ; mais ce projet n'eut pas d'exécution.

La création des intendants de province (V. l'*Introduction*) est le plus grand fait de l'histoire financière du ministère de Richelieu. Depuis l'an 1635, chaque généralité, au lieu de recevoir la visite périodique de commissaires-départis, choisis parmi les maîtres des requêtes, eut un intendant astreint à la résidence, et chargé de veiller à l'exécution des ordonnances royales ; sorte d'inspecteur permanent et révocable de l'ordre financier, mais avec un pouvoir supérieur à celui des officiers ordinaires et même à celui des membres des bureaux de finance. Quand ces intendants, supprimés en 1648 [1], eurent été rétablis, en 1653, sous le nom d'intendants de justice, police et finance, ils furent chargés exclusivement de la répartition de l'impôt, et accaparèrent peu à peu toute l'administration, ne laissant plus aux bureaux de finance que le contentieux. Au reste, les attributions respectives des intendants et des bureaux de finance ne paraissent avoir été jamais bien déterminées ; car on les voit perpétuellement en conflit, soit entre eux, soit avec les élus et les autres agents du même service. Ces conflits devinrent plus nombreux encore lorsqu'eurent lieu, vers la fin du règne de Louis XIV, les créations bursales de nouveaux offices royaux, tels que ceux de subdélégués et de lieutenants des élus.

[1] Ce fut une concession faite aux plaintes des Parlements et des autres corps revêtus de pouvoirs administratifs dans les provinces.

Les pouvoirs financiers des intendants furent plus étendus dans les généralités des pays d'États, où ils eurent la juridiction administrative, en l'absence des bureaux de finance [1]. Partout les intendants, sous Louis XIV, finirent par accaparer, comme représentants de l'autorité centrale, les attributions isolées qu'avaient conservées les Parlements ou les chambres des comptes des provinces. Il y en eut même d'établis dans les *pays d'imposition* ou *pays conquis*, qui avaient gardé chacun leur organisation et leur loi de finance particulières [2].

Nous n'avons du règne d'Henri IV que les comptes de l'épargne; il nous reste de celui de Louis XIII divers registres des chambres des comptes, et ces registres présentent le tableau de la recette et de la dépense des généralités. Mais ce n'est qu'en 1640 qu'on voit le premier tableau complet. La recette totale de cette année s'élève à plus de soixante-dix-huit millions de livres, chiffre qui s'accorde avec celui que donne Richelieu dans son testament politique. En faisant sur ce chiffre les mêmes observations que sur celui des budgets de Sully, on arrive aux mêmes résultats; on voit que les charges publiques n'avaient pas diminué, et que, si l'on tient compte de la dépréciation de l'argent et de l'ac-

[1] Les cinq premières généralités des pays d'États, furent celles de Dijon, de Montpellier, d'Aix, de Grenoble et de Rennes; elles n'avaient pas de bureaux de finance, mais elles avaient des intendants. La généralité de Lille y fut ajoutée en 1691, et celle de la Corse en 1768. Comme dans ces provinces la répartition de l'impôt appartenait originairement aux États, les intendants soutinrent contre les États la même lutte qu'ils soutenaient ailleurs contre les bureaux de finance.

[2] Intendances de Metz pour les Trois évêchés, de Besançon pour la Franche-Comté, de Strasbourg pour l'Alsace, de Nancy pour la Lorraine et le duché de Bar, de Valenciennes pour le Hainaut et le Cambrésis.

Les intendants eurent aussi de nombreuses attributions extrà-financières. (Voir l'*Introduction historique*).

croissement de la fortune générale, elles étaient plus lourdes qu'aujourd'hui.

Ces tableaux peuvent servir encore à faire apprécier certains faits de l'administration financière : ainsi plus de la moitié des dépenses publiques étaient acquittées par les caisses provinciales [1]. La recette de l'épargne n'équivalait donc pas à la moitié de la recette totale de l'État. Telle dépense portée dans une province sur le budget de la généralité, l'était dans une autre sur le budget central de l'épargne. Le chiffre de la recette brute des différentes généralités variait tellement, surtout entre les pays d'élection et les pays d'États, que cela seul suffirait à prouver la grande inégalité de la répartition de l'impôt.

Malgré l'accroissement du revenu ordinaire de l'épargne [2], il n'y eut aucun équilibre dans les budgets de ce règne. Les prodigalités d'abord, la guerre ensuite et les grandes entreprises furent les causes de cet excès périodique de dépenses, excès qui se trouve à peu près uniformément réparti sur tous les chapitres, mais qui est plus considérable pour ceux de la guerre et de la marine, par une suite naturelle de l'extension que prirent alors ces deux services, et des changements d'organisation qu'ils éprouvèrent.

Il y eut d'ailleurs une chose plus fâcheuse encore que le manque d'équilibre, et qui dérangea toute l'économie des budgets. Ce fut la distinction des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires : les dernières se payaient par acquits de comptant. Elles montèrent souvent à un chiffre très-élevé, surtout après la mort de d'Effiat, sous les surinten-

[1] La proportion est de 37 à 68, d'après les registres de 1620, du moins pour les six généralités que l'on trouve seules comprises dans le tableau de cette année.

[2] D'après les comptes du trésor, publiés par Mallet, cet accroissement est très-sensible. En 1611, la recette ordinaire de l'épargne n'atteint pas 17 millions ; en 1642, elle monte à 41 millions

dants de Bouthillier et de Bullion, et pendant les années de guerres. Dans les onze dernières années de Louis XIII, le minimum annuel des dépenses extraordinaires fut de 29 millions, et dans la seule année 1634, elles atteignirent 84 millions. Or il fallait y subvenir par des recettes extraordinaires, et imaginer en conséquence de nouveaux impôts. En second lieu, elles servaient à couvrir de fausses finances qu'on pouvait multiplier par leur moyen sans contrôle. Ainsi en 1634 on convertit tous les droits aliénés à des particuliers en rentes sur l'Etat, et la constitution du capital de ces rentes augmenta le chiffre de la dépense extraordinaire. Cela explique la facilité du désordre et des concussions auxquels l'administration financière fut livrée sous Mazarin. Les ordonnances de comptant, soustraites à la règle que d'Effiat avait établie, n'étaient soumises qu'à l'homologation des chambres des comptes; et encore cessèrent-elles de l'être en 1652.

Les surintendants qui administrèrent sous Mazarin, le président Bailleul, Emeri qui disait que les financiers n'étaient faits que pour être maudits, le maréchal de la Meilleraye, le comte d'Avaux, le duc de La Vieuville, le président de Maisons, Servien et Fouquet[1], ne songèrent qu'à trouver de l'argent, et ne se firent faute d'engager l'avenir. Ils ne vécurent que de deniers extraordinaires et d'avances faites par les receveurs généraux à un intérêt élevé qui monta jusqu'à 25 pour cent.

La crise financière fut une des causes de la Fronde ; les plaintes qui s'élevèrent de toute part contre le désordre de l'administration furent portées au Parlement, qui se trouva par là investi en quelque sorte du droit de contrôler les

[1] Servien et Fouquet administrèrent ensemble, depuis 1653 jusqu'en 1659, année de la mort de Servien. Fouquet était chargé de la recette et Servien de la dépense.

budgets et l'administration supérieure. Le mécontentement et la souffrance publique étaient alors au comble. « Mazarin, disait-on, a pillé toutes les finances du roi, réduit Sa Majesté à une indigence extrême, et tous ses sujets à une misère pire que la mort. Il a fait pour cinquante et soixante millions de comptant, et consommé par avance trois années du revenu. Les cruautés des agents de finances ont été telles que les Français eussent été bien aises de leur abandonner tous leurs biens, et de paître l'herbe, comme de pauvres bêtes, s'étant vus tout à la fois vingt-trois mille prisonniers dans les provinces du royaume, pour les taxes des tailles et autres impositions, dont cinq mille morts en cette langueur en 1646, comme l'attestent les registres des geôles[1]. »

Le Parlement fut l'interprète de ces plaintes auprès du pouvoir, et voyant son intervention sans succès, il déclara (arrêt du 19 janvier 1649) que tous les deniers publics seraient dorénavant versés dans les coffres de l'Hôtel-de-Ville, au lieu de l'être dans ceux du trésor. Mais on sait l'issue de cette tentative et de la guerre civile qu'elle fit naître ; après quatre années de luttes, la cour et les ministres reprirent les rênes de l'administration et se délivrèrent encore pour un siècle de toute menace de contrôle.

Les mémoires des Frondeurs n'en furent pas moins une vive protestation de l'opinion publique, protestation aussi sérieuse que l'était autrefois celle des États généraux, et dont le gouvernement devait être obligé tôt ou tard de reconnaître l'importance. Les principales récriminations furent dirigées contre les intendants qui avaient au reste dans leurs provinces beaucoup d'ennemis, et contre les chambres des comptes dont la surveillance redevenait illusoire chaque fois que le surintendant était faible. « Du temps du

[1] Bib. roy. Fonds Dupuy, n° 754.

duc de Sully, lit-on dans une pièce d'alors, il y avait moins d'abus, parce que la chambre des comptes marchait avec plus de bride et de retenue qu'elle ne fait à présent, les officiers d'icelle n'ayant plus d'autres règles que leurs volontés et leurs maximes, toutes contraires aux ordonnances, ce qui est justifié par les arrêts qu'ils donnent en faveur des comptables[1]. »

Nous avons encore les comptes des quatorze premières années de Mazarin, mais depuis 1656 jusqu'à l'arrivée de Colbert au pouvoir on cessa d'en rendre. Les comptes des quatorze premières années sont eux-mêmes tout à fait illusoires; ainsi, sur les quatorze exercices, il y en a dix où la recette ordinaire est supérieure à la dépense ordinaire; or, ce n'était là qu'un excédant fictif, une grande partie des dépenses étant reportée au chapitre de l'extraordinaire qui s'acquittait par comptants, et dont le détail n'était pas connu. On a évalué à vingt-trois millions chaque année les sommes que Mazarin reçut au moyen de comptants, et dont il ne justifia pas l'emploi.

Pour juger ce que devint alors la comptabilité des budgets, il suffira de mettre en regard le chiffre total des recettes et des dépenses extraordinaires sous Louis XIII et le chiffre correspondant pendant les quatorze premières années de Louis XIV. Sous Louis XIII, en trente-trois ans, les recettes extraordinaires n'atteignirent pas 700 millions et les dépenses restèrent au-dessous de 800. Pendant le ministère de Mazarin, en quatorze ans, les recettes extraordinaires furent de 959 millions et les dépenses de 1150.

La gloire des traités de Westphalie et des Pyrénées jeta un voile sur ces désordres, et l'acquisition de nouveaux territoires valut même à la France une augmentation de revenu. Mais, à la mort de Mazarin, cet avantage était com-

[1] Idem. — Fonds Harlai, n° 352. Pièces diverses

pensé et au delà par une augmentation plus forte de la dette publique. Il laissait aussi dans la caisse de l'État un déficit de 451 millions, dont 384 avaient été inscrits sur les budgets de dépenses des années précédentes, pour les comptants ou pour prêts faux et simulés, et 26 dépensés d'avance sur l'exercice de 1662[1]. Le legs que Mazarin mourant fit de son immense fortune à Louis XIV, et la confiscation des biens du surintendant Fouquet, furent pour l'État une indemnité des pertes que lui avait fait éprouver une administration prodigue et corrompue.

La situation financière était donc fort mauvaise, lorsque Louis XIV résolut de gouverner lui-même; elle l'était surtout dans un temps où le crédit n'existait pas; mais le scandale et l'immoralité de l'administration étaient choses plus fâcheuses encore et plus difficiles à réparer. Il fallait recommencer l'œuvre de Sully, et Colbert ne recula pas devant une pareille tâche; il entreprit même davantage, car il commença par donner une organisation et des bases nouvelles à l'administration financière supérieure.

Depuis 1573, le surintendant était à la tête de cette administration; il remplissait les fonctions actuelles du ministre, et il travaillait avec le roi, assisté de la partie du conseil qu'on appelait conseil d'État ou de finance. Comme les surintendants avaient pris trop de pouvoir, Louis XIV supprima leurs charges par l'avis de Colbert; du moins il déclara qu'il se réservait leurs attributions, et il créa un nouveau conseil, le *conseil royal*, pour régler le budget annuel des recettes et celui des dépenses, pour faire le brevet de la taille, donner les revenus à bail et à ferme, traiter enfin toutes les questions financières générales. Ses décisions durent être rédigées en forme d'ordonnances, et signées par le roi. Les chiffres du budget durent rester secrets. Le con-

[1] Comptes de Mallet.

seil royal était composé d'un président et de trois conseillers, dont l'un intendant de finance; le chancelier pouvait être admis aux délibérations. Le conseiller intendant, qui fut Colbert, fit les fonctions de trésorier de l'épargne; et quant au contrôle général, on le supprima en 1666, ou plutôt ses fonctions furent réunies à celles du conseiller intendant; car le titre de contrôleur général fut conservé, et servit longtemps à désigner le ministre des finances.

Colbert institua ensuite au-dessous de ce conseil des conseils inférieurs que l'on appela *grandes et petites directions*, et qui furent composés des principaux directeurs, contrôleurs et intendants de finance. Chacune de ces directions fut chargée de l'examen spécial des questions administratives qui se rattachaient à tel ou tel impôt; les anciens bureaux de finances ne gardèrent que le soin de la répartition et le contentieux; encore ces dernières attributions leur furent-elles contestées et enlevées en partie par les intendants.

Cette nouvelle organisation achevée, Colbert créa aussitôt une chambre de justice pour rechercher les malversations commises depuis 1635. On obligea tous les fermiers et sous-fermiers des impôts d'apporter à cette chambre leurs baux, leurs registres, leurs comptes rendus ou à rendre; tous les engagistes, leurs traités; les receveurs, leurs états de recette et de dépense. L'enquête, entreprise de la même manière que les précédentes, paraît avoir été plus sévère, malgré l'obligation où l'on fut, en 1665, de convertir les condamnations en amendes pécuniaires. La chambre révisa tous les traités, vérifia les titres des créanciers de l'État, en annula un certain nombre, et réussit à effacer la plupart des traces des désordres précédents.

Colbert fit faire deux registres pour le conseil royal des finances; 1° un journal en partie double, où l'on écrivit la recette et la dépense journalière, et que le roi signa chaque mois; 2° un grand livre qui renferma tous les documents

nécessaires sur les divers revenus, leur nature, leur mode de ferme, etc.

Il renouvela et remit en vigueur toutes les anciennes règles de comptabilité, et toutes les obligations imposées aux receveurs. Il en ajouta aussi de fort importantes. Ainsi nulle dépense ne dut être faite que sur une ordonnance signée du roi et expédiée par les secrétaires d'État, ou par le contrôleur général; il fallut de plus un ordre exprès du contrôleur général pour le paiement. — A chaque fin de mois le garde du trésor reçut l'état des sommes que devaient verser les receveurs généraux; celui de ces receveurs qui manquait au versement, même pour partie de son obligation, était assigné à huitaine, et, à la seconde ou à la troisième faute, forcé de se démettre de sa charge. On appliqua la même règle aux receveurs particuliers. — Les comptables furent tous également tenus de représenter aux fins de mois les assignations portées sur leurs états, et la preuve qu'ils les avaient acquittées, de compter aux chambres des comptes dans l'année qui suivrait chaque exercice: leurs débets furent déclarés imprescriptibles. — On frappa leurs biens d'une hypothèque légale au profit du roi. On leur défendit même, sous peine de mort, de faire en aucun cas d'avances à l'État; mais cette défense, expliquée par les désordres de l'administration au temps de Mazarin, ne fut jamais exécutée. Enfin on supprima tous les offices triennaux ou quatriennaux, et la plupart des charges des caisses provinciales furent supprimées à leur tour ou centralisées en 1665.

Les budgets du ministère de Colbert présentent une élévation à peu près constante de la recette totale. De quatre-vingt-quatre millions en 1661, cette recette monte chaque année jusqu'en 1666, où elle est de quatre-vingt-douze millions: elle s'élève alors par oscillations jusqu'en 1675, où elle est de cent dix-neuf millions. Elle redescend quelque peu dans les années suivantes pendant les guerres que ter-

mina la paix de Nimègue; enfin elle se relève en 1680, et atteint cent vingt millions en 1683, l'année où Colbert mourut.

Cette élévation est due tout entière à une perception meilleure et à l'accroissement de la richesse générale, car les anciens droits ne furent pas élevés; à peine y eut-il quelques augmentations légères et momentanées, compensées bien au delà par une diminution considérable des tailles. L'élévation porte à peu près d'une manière égale sur toutes les branches du revenu, les tailles exceptées; elle est particulièrement sensible pour le produit des recettes des pays d'États et les dons gratuits; on voit s'effacer ainsi peu à peu la différence qu'établissaient entre les provinces, pour la quotité des contributions, les formes distinctes de leur organisation financière.

Voilà pour la recette brute. La recette nette, c'est-à-dire la quotité des sommes qui entrèrent au trésor central, à l'épargne, s'éleva dans une proportion encore plus forte, par la diminution successive des charges annuelles auxquelles les diverses branches du revenu furent affectées. Le chiffre total de ces charges, qui était de cinquante-deux millions en 1661, demeura en moyenne de vingt-neuf à trente millions pendant les dix dernières années de Colbert.

Le budget des dépenses demeura fixé presque continuellement à un chiffre inférieur à celui des recettes ; la différence est surtout sensible pour les premières années. Plusieurs services jouirent cependant d'une plus large rétribution : celui des bâtiments, dont la dépense, qui ne dépassait guère deux millions en 1661, s'éleva par degrés et se maintint, depuis 1681, au minimum de sept millions : celui des ponts et chaussés, dont les allocations, bien que faibles encore, surpassèrent celles des budgets précédents. Enfin l'ordinaire et l'extraordinaire des guerres montèrent, dans la seule année 1677, au chiffre de cinquante millions.

Colbert ne s'effrayait donc pas des dépenses ; mais il dépensait pour l'utile, tandis que ses prédécesseurs avaient beaucoup dépensé pour le luxe. Son panégyriste ne manque pas de faire ressortir à cet égard sa supériorité sur Richelieu et Mazarin qu'il attaque vivement. « De leur temps, s'écrie-t-il, il se voyait plus d'or dans les lambris de leurs folles dépenses que dans les escadrons de nos troupes. »

Les budgets de Colbert sont l'expression fidèle de sa gestion. Il tenait à l'exactitude de ses comptes et ne faisait pas de fausses finances. La recette extraordinaire ne comprit, sous son ministère, que les amendes, les restitutions, le produit de la recherche des financiers ou des usurpateurs de noblesse. Elle est pour vingt-deux ans d'environ trois cents millions, tandis qu'elle avait été, sous Mazarin, de neuf cent cinquante-neuf millions pour quatorze ans. La dépense extraordinaire est, pour ces vingt-deux ans, de trois cent soixante-dix millions environ ; elle présente ainsi sur la recette un excédant, mais cet excédant à son tour se trouve compensé et au delà par celui de la recette ordinaire sur la dépense ordinaire.

Pelletier, Pontchartrain et Chamillart, qui remplacèrent successivement Colbert au contrôle général, recoururent à l'ancien système des expédients pour soutenir une guerre dont les dépenses croissaient toujours. Ils semblèrent prendre à tâche de défaire son œuvre. D'une part, ils embarrassèrent l'administration en abusant des créations d'offices, qui, de leur propre aveu, étaient presque toujours de simples mesures fiscales[1]; d'autre part, ils recoururent aux gens d'affaires, aux traitants, à ceux que Boisguillebert appelle les entrepreneurs de la ruine du roi et de ses peuples. Les fausses finances reparurent dans les budgets, et le cha-

[1] Pontchartrain disait à Louis XIV : « Sire, chaque fois que V. M. crée un office, Dieu crée un sot pour l'acheter. »

pitre de l'extraordinaire y occupa une place de plus en plus large. La comptabilité s'obscurcit de cette manière tous les jours.

On peut remarquer dans les budgets du ministère de Pontchartrain (de 1689 à 1699) la diminution successive et non interrompue du revenu net de l'épargne, l'augmentation des charges, l'excédant constant de la dépense annuelle sur la recette depuis l'an 1690, le chiffre considérable de l'ordinaire et de l'extraordinaire des guerres qui s'élève à soixante-deux millions par an au minimum, et l'élévation proportionnelle des frais du service de la marine. Il y eut en dix ans cinq cent soixante-dix-huit millions d'affaires extraordinaires, tandis qu'il n'y en avait eu sous Colbert que trois cent soixante-neuf millions en vingt-six ans. Enfin on vit croître à cette époque et le bénéfice des traitants et la dette de l'État.

Chamillart fit pour plus de quatre cents millions d'affaires extraordinaires dans les sept dernières années de son ministère (de 1701 à 1708), et le bénéfice des traitants s'éleva jusqu'à vingt-cinq pour cent. Les taxes arbitraires par lesquelles il les rançonna ne firent d'ailleurs que nuire au crédit [1]. Dès 1703, le trésor cessa de payer régulièrement; la guerre, la fiscalité, l'effroi général déterminèrent alors une crise; la recette éprouva une sensible diminution, et les rentrées devinrent assez incertaines pour que l'État ne pût renouveler, de 1705 à 1707, le bail des fermes générales, qu'on se contenta de proroger pour cinq ans, et dont on laissa le prix flotter au gré des circonstances. L'État ne payant plus ni la valeur des billets émis, ni les arrérages de rente, les comptables différèrent à leur tour de s'acquitter envers le trésor. On peut du reste juger, par

[1] En 1701, les traitants furent obligés de payer une taxe extraordinaire de 24 millions

la sévérité des peines portées contre eux, combien il était difficile de les atteindre. On avait rétabli, dès 1690, la peine de mort contre les comptables qui avaient un débet de trois cents livres. La fiscalité fit aussi disparaître dans ses mauvais jours quelques-unes des garanties établies par les anciennes lois; ainsi les receveurs généraux furent déchargés, moyennant finance, de l'obligation d'avoir un cautionnement (1707).

Quand Chamillart quitta le ministère, en 1708, la recette du trésor n'était plus que de soixante-quinze millions, dont cinquante-quatre dépensés à l'avance. De plus, l'ancienne dette s'était accrue de tous les billets émis par les trésoriers, les fermiers et les receveurs généraux [1].

Desmarets arrivait ainsi au pouvoir dans les plus difficiles circonstances; il éprouvait en outre l'embarras d'être gêné sans cesse dans ses projets par des volontés étrangères, car il ne réglait ni les dépenses de la guerre, ni celles de la marine, ni le chiffre des pensions, qu'il laissait fixer par le roi et les secrétaires d'État, chacun dans son département. Comme il ne voyait d'issue à la crise que dans le rétablissement du crédit, il crut que la première condition de ce rétablissement était le retour de l'ordre dans la comptabilité et la remise en vigueur des règles de Colbert. Il fit acquitter le plus fidèlement possible les obligations contractées par l'État [2], et s'il n'y réussit que par le moyen de nouveaux impôts et d'affaires extraordinaires, il fut du moins assez habile pour n'augmenter la dette publique que d'un tiers environ (deux cents millions de livres), augmentation qui paraîtra faible si l'on songe aux désastres de tout genre dont fut marquée la fin du grand règne. On ne pouvait sauver la France d'une banqueroute totale qu'à ce prix.

[1] Voir le chapitre XII, Des ressources extraordinaires; Section 2, Du crédit public.

[2] Voir le chapitre XII. Section 2.

Mallet, qui était le premier commis de Desmarets, et qu nous a laissé des documents d'une haute importance, ra conte qu'en 1710 on fut obligé de faire un tableau de tou ce qui pouvait être aliéné dans le revenu et ajourné dans l dépense. La principale ressource que Desmarets employ dans ce moment critique fut la création d'une caisse cen trale du trésor, où l'on porta tous les fonds, ceux même des affaires extraordinaires. On chargea de la régie de cett caisse les receveurs généraux, qui ne demandèrent d'autr bénéfice que l'intérêt des avances qu'ils auraient à faire. L recette extraordinaire fut dès lors perçue sans les frais ac coutumés, et sans passer par les mains des traitants, ce qu fut une heureuse amélioration. Le mouvement des fonds s fit aussi avec plus de facilité, et l'on ordonna même, pou mieux inspirer la confiance, qu'une partie des assignation fût payable chaque mois. Ce qu'il y eut de plus remarquable dans l'établissement de cette *caisse de régie*, c'est qu l'État fut obligé de faire régir pour son compte, par les receveurs généraux, tous les impôts dont il n'avait pu renouveler le fermage, faute de soumissionnaires. La nécessité fi alors prévaloir, pour la première fois, le système qui étai destiné à détrôner celui des fermes.

Une autre innovation remarquable appartient au ministère de Desmarets : il rendit compte de sa gestion, au roi, il est vrai, et non au public; mais c'est le premier exemple que l'on trouve d'un compte rendu, et comme un premier symptôme de responsabilité ministérielle. Les ordonnateurs et les comptables avaient seuls jusqu'alors présenté leurs comptes, or Desmarets observe lui-même que depuis 1661 le contrôleur général n'avait aucune de ces deux qualités, qu'il était simplement l'exécuteur des ordres du roi.

Quand il compare sa gestion à celle de Colbert, il force à reconnaître qu'il ne pouvait employer les mêmes moyens pour réprimer le désordre, qu'une enquête dirigée contre

les traitants eût été à peine praticable, tandis qu'elle paraissait très-simple au temps de Colbert [1]. Tel était le progrès des mœurs publiques, et l'inefficacité de la chambre de justice créée en 1716 ne fit que confirmer ce jugement.

La publicité commençait, vers cette époque, pour toutes les affaires de gouvernement. Desmarets savait ce qui se passait en Allemagne, en Angleterre, en Hollande. Il avait sous ses yeux le tableau des impositions et le tarif des douanes de tous les pays. L'opinion publique elle-même commençait à s'emparer de ces questions; une polémique sérieuse, à laquelle des hommes considérables prirent part, s'engagea contre les actes de l'administration financière, dans les vingt dernières années du règne de Louis XIV.

Au reste, cette administration était celle dans laquelle le dix-huitième siècle devait entreprendre le plus de réformes.

APPENDICE.

TABLEAU DES CHAMBRES DES COMPTES ET DES COURS DES AIDES DANS LES PROVINCES.

J'ai rejeté à la fin de ce chapitre l'énumération des chambres des comptes et des cours des aides qui existaient en France à la mort de Louis XIV.

C'étaient pour les chambres des comptes, celle de Grenoble, réunie au Parlement du Dauphiné, dont elle fut séparée en 1628; celle de Montpellier instituée en 1422 pour le Languedoc et déclarée souveraine en 1495, contrairement aux prétentions du Parlement de Toulouse; celle de Rouen, créée en 1453, quoiqu'elle ne datât que de 1543 son insti-

[1] Il y eut cependant des enquêtes ordonnées contre les prévaricateurs. D'après Forbonnais, les affaires extraordinaires faites en 1709 comprennent un traité pour le recouvrement des sommes provenant des faux, doubles emplois et autres malversations commises dans les comptes des trésoriers généraux de la marine.

tution définitive ; elle fut unie jusqu'à cette année avec l'Échiquier, qui devint lui-même Parlement sous Louis XII, et elle partagea son sort, c'est-à-dire que composée d'abord de membres de la chambre des comptes de Paris, qui venaient tenir des assises à Rouen, elle finit comme lui par obtenir au XVIe siècle une existence indépendante ; celle de Dijon, à laquelle Louis XI confirma en 1477 toutes les attributions que les ducs de Bourgogne lui avaient données ; celles de Nantes et d'Aix, confirmées après la réunion de la Bretagne et de la Provence ; celle de Blois, créée en 1509 pour le comté de ce nom, l'Orléanais et la Sologne ; celle de Pau, en 1624 (formée de la réunion des chambres de Pau et de Nérac, instituées en 1527) ; celle de Dôle que Louis XIV laissa subsister après sa conquête de la Franche-Comté, et qu'il réorganisa en 1696. Le comté de Bar en eut aussi une depuis 1661. Les chambres des comptes créées à Angers en 1480, à Moulins sous François Ier, à Cahors en 1646, et dans quelques autres villes, furent supprimées presqu'aussitôt.

Les attributions respectives des chambres des comptes et des Parlements variaient de province à province. Cependant les rois s'efforcèrent constamment d'appliquer à toute la France les principes établis à Paris pour la division des juridictions[1]. La plupart de ces chambres eurent de plus une juridiction spéciale pour les matières du domaine.

Les cours des aides créées successivement furent celle de Montpellier, en 1437[2] ; celle de Rouen, qui reçut son prin-

[1] Voir les lettres de Charles VIII à la chambre des comptes de Dijon (1490).

[2] Il y avait dans le Languedoc, dès le règne de Charles VI, une cour ou chambre des aides, composée de commissaires royaux. Supprimée lors de l'établissement du Parlement de Toulouse par Charles VII alors Dauphin, elle fut rétablie en 1437 et composée de membres de ce Parlement. Louis XI, en 1467, la déclara souveraine.

cipal réglement en 1483; celle de Périgueux, de 1553, transférée en 1557 à Clermont-Ferrand; celle de Pau, créée en 1632; celle de Bordeaux, en 1637 (elle fut transférée quelque temps à Saintes et à Libourne); celle du Dauphiné, en 1638, et celle de Cahors, en 1642, transférée en 1681 à Montauban. Quelques autres créées sous Louis XIII, celles d'Agen, de Lyon et Caen, n'existèrent qu'un petit nombre d'années. Les Parlements provinciaux refusèrent d'abord de reconnaître la souveraineté de ces cours, et il fallut les y contraindre.

En Provence, toute la juridiction financière appartenait à la chambre des comptes d'Aix, que l'on appelait *cour des comptes, aides et finances de Provence*. Il en fut de même en Bourgogne, au moins depuis l'an 1630 [1]. Les cours des aides de Montpellier et de Rouen furent réunies en 1629 et en 1705 aux chambres des comptes de ces deux villes. La cour des aides de Grenoble, créée en 1638, fut unie au Parlement de Dauphiné en 1658. Celle de Pau, créée en 1632, fut réunie, en 1633, au Parlement de Navarre, auquel on réunit encore la chambre des comptes en 1691. Ces réunions mirent un obstacle réel à l'établissement de l'uniformité dans les institutions administratives des provinces; mais elles étaient justifiées par les inconvénients que présentait la multiplication des cours souveraines dans chaque centre de gouvernement provincial.

indépendante du Parlement de Toulouse, et, en 1471, sédentaire à Montpellier.

[1] La cour des aides de Bourgogne fut réunie en 1630 au Parlement de la province. Le désir de voir s'opérer partout de semblables réunions avait été exprimé par les États généraux de 1614, qui, voulant diminuer le nombre des offices royaux et des cours souveraines, croyaient pouvoir confondre sans danger les cours d'appel de la justice administrative et celles de la justice ordinaire.

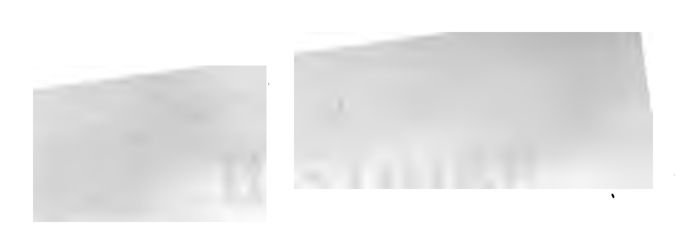
FIN DU TOME PREMIER.

TABLE.

FIN DU TOME PREMIER.

ERRATUM.

Page 15, ligne 16. Louis le Hutin, *lisez :* Philippe le Long.
— 44 — 4. Une chambre élective de commerce. *Supprimez* le mot élective.
— 49 — 22 et 23. *La phrase doit être ainsi ponctuée :* au Roussillon réuni en 1642; et plus tard sous Mazarin, après les traités de Westphalie et des Pyrénées, etc...
— 58 — 23. Plus de cent millions, *lisez :* plus de cinq cents millions.
— 114 — 2. Voir la 3e section de ce chapitre, *lisez :* Voir le chapitre suivant.
— 175 — 14. Section IV, *lisez :* Section Ire.
— 201 — 12. Charles VII, *lisez :* Charles V.
— 226 — 32. L'on rut..., *lisez :* l'on crut
— 229, ligne dernière. Composé de chancelier, de Villeroy, *lisez :* composé du chancelier, du maréchal de Villeroy.
— 270 — 11. xive siècles, *lisez :* xive siècle.
— 280 — 23. En 1413..., *lisez :* en 1446.
— 295 — 11 et 12. Celles d'Orléans, complétées..., *lisez :* celle d'Orléans complétée.
— 300, ligne dernière. Ce qui n'empêche, *lisez :* ce qui n'empêcha.

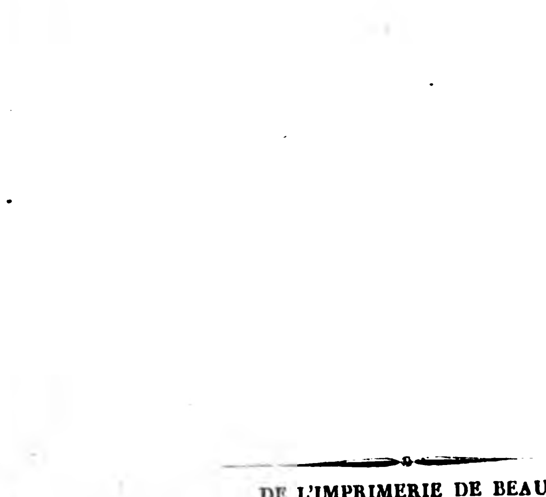


HISTOIRE

DE

L'ADMINISTRATION EN FRANCE.

II.



DE L'IMPRIMERIE DE BEAU,
à Saint-Germain-en-Laye.


GENERAL LIBRARY
University of MICHIGAN

HISTOIRE

DE

L'ADMINISTRATION

EN FRANCE

ET DES PROGRÈS DU POUVOIR ROYAL,

DEPUIS LE RÈGNE DE PHILIPPE-AUGUSTE JUSQU'A LA MORT DE LOUIS XIV,

Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques,
dans sa séance du 5 juin 1847;

PAR

M. C. DARESTE DE LA CHAVANNE,

PROFESSEUR D'HISTOIRE A LA FACULTÉ DES LETTRES DE GRENOBLE.

TOME DEUXIÈME.

PARIS,

CHEZ GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES,

Éditeurs du *Journal des Économistes*, de la *Collection des principaux économistes*,
du *Dictionnaire du Commerce et des Marchandises*, etc.

Rue Richelieu, 14.

1848

ERRATA.

Page 23, ligne 14. Rétablis, *lisez :* rétablies.
— 31 — 12. Qu'exigeaient, *lisez :* qu'exigeait.
— 46 — 25 et 26. Comme le service militaire, avait été remplacée par la subvention, *lisez :* comme le service militaire avait été remplacé par la subvention.
— 68 — 17. Le XVIIIe siècle, *lisez :* le XVIIe siècle.
— 101 — 19. Proportionné, *lisez :* proportionnée.
— 110 — 29. 1597, *lisez :* 1577.
— 136 — 2. A recourir, *lisez :* à y recourir.
— 144 — 9. Il en suspendit, *lisez :* il suspendit.
— 166 — 2. Accélérait au contraire, cette exportation, *lisez :* accélérait au contraire cette exportation.
— 235 — 11. Entretenue, *lisez :* entretenu.
— 311 — 4. Qu'il joua le premier dans la politique, *lisez :* qu'il joua le premior, dans la politique.
— 311 — 25. Puisqu'on avait, *lisez :* puisqu'on l'avait.
— 364 — 18. Sous tous les formes, *lisez :* sous toutes ses formes.

HISTOIRE

DE

DMINISTRATION EN FRANCE.

CHAPITRE X.

DU DOMAINE ROYAL.

at, ou plutôt la royauté, n'avait dans l'origine d'au-
enu que celui du domaine, avec les droits pécuniai-
y étaient attachés. Plus tard on y annexa encore de
ıux droits, qu'on disait levés en raison de la police
le que les rois exerçaient dans le royaume, et l'on
ua une seconde classe de revenus, celle des imposi-
qui eut une administration séparée, et ne fut pas
née par les mêmes règles.
lomaine et les impositions doivent donc être l'objet
x chapitres distincts.
lomaine royal comprenait, dans l'acception la plus
u mot, tout l'ancien revenu ordinaire, quoique le
ème de domaine fût plus spécialement applicable au
ui produisait ce revenu. On le divisait de la manière
e. On distinguait : 1° le domaine proprement dit, ou,
endre le langage des anciens légistes, le domaine cor-
consistant en fonds de terre et en seigneuries ; 2° le
ie incorporel, composé de différents droits. Ces droits
ı leur tour rangés en trois classes : les droits seigneu-
ou féodaux, dont le roi jouissait en qualité de sei-
les droits domaniaux dont il jouissait en qualité de

souverain ; enfin les droits qu'il dut établir, en raison de la police générale qui lui appartenait.

Section Ire — *Du Domaine proprement dit.*

Le domaine corporel, administré d'abord tout entier par les prévôts et les baillis, fut lui-même divisé vers la fin du XIIIe siècle : les forêts, qui par leur nature exigeaient une administration particulière, furent confiées à des agents distincts.

§ 1er Du Domaine. Comment fut constituée son administration. — § 2. Des régles de l'administration domaniale. Des aliénations et de leur rachat. — § 3. Des eaux et forêts.

§ Ier. — Du domaine. Comment fut constituée son administration.

Les prévôts furent, comme administrateurs, ordonnateurs et comptables, les premiers intendants du domaine ; plus tard les actes d'administration supérieure appartinrent exclusivement, dès le temps de saint Louis et de Philippe le Bel [1], aux baillis, qui réunirent les mêmes attributions à un degré plus élevé. La direction centrale du service fut réservée à son tour vers la même époque aux trésoriers. Trésor et domaine sont des mots synonymes dans l'ancienne langue financière.

Les baillis affermaient toutes les parties du domaine au plus offrant et dernier enchérisseur, en prenant caution pour un cinquième. Ils en percevaient les revenus, les uns en argent, et les autres, comme les blés et les grains, en nature. Ils réglaient les dépenses d'entretien, la plupart de leur propre chef; quelquefois ils étaient obligés d'obtenir l'autorisation du roi.

Vers 1320, le maniement des fonds fut attribué à des receveurs spéciaux. Les baillis et les prévôts cessèrent alors d'être comptables et ne conservèrent que les fonctions ad-

[1] Ordonnances de saint Louis sur les baillis, de 1254 et 1256. — Ordonnance de Philippe le Bel de 1309.

ministratives. Ce premier partage d'attributions fut irrégulier, car on confia aux receveurs le soin de faire les baux et les marchés; mais une division des pouvoirs mieux entendue le fit bientôt rendre aux baillis. Afin d'empêcher toute fraude dans la confection des baux, on défendit aux officiers royaux de se présenter comme fermiers (1371), et la présence du procureur du roi du bailliage fut exigée pour les enchères (1399).

Quand la création des receveurs eut séparé la comptabilité de l'administration proprement dite, on crut devoir en séparer aussi la juridiction. On établit une distinction entre les trésoriers. Les uns, appelés *trésoriers sur le fait des finances*, demeurèrent, comme administrateurs, ordonnateurs et inspecteurs[1], les supérieurs des baillis[2]; les autres, appelés *trésoriers sur le fait de la justice*, eurent le contentieux dans leurs attributions. Cette distinction créée en 1389, puis effacée plusieurs fois, fut définitivement rétablie par la force même des choses[3]; mais elle n'exista d'abord qu'au rang le plus élevé de la hiérarchie, et les divers pouvoirs demeurèrent longtemps encore confondus dans les rangs inférieurs.

La chambre du trésor, composée des trésoriers sur le fait de la justice, exerça sa juridiction à Paris et dans un certain ressort d'une manière exclusive, et partout ailleurs, concurremment avec les baillis, sur lesquels on lui reconnut un droit de préférence. Mais la souveraineté de ses arrêts fut contestée par la chambre des comptes et surtout par le Parlement de Paris, qui prétendit recevoir ses appels. Fran-

[1] Le *Rec. des Ordonnances* renferme plusieurs commissions données à des inspecteurs du domaine, en 1367, pour la Normandie; en 1380, pour le Languedoc.

[2] Le premier président de la chambre des comptes reçut, en 1462, le titre de garde général et conservateur du domaine; mais on ne peut dire quelles fonctions étaient attachées à ce titre.

[3] Les trésoriers sur le fait de la justice furent supprimés en l'an 1401, mais ils étaient déjà rétablis en 1413.

çois I[er] admit cette prétention, et créa tout exprès dans ce Parlement une chambre du domaine (1543) pour juger en appel les causes domaniales [1].

En 1627, la juridiction domaniale de première instance fut enlevée, dans les provinces, aux tribunaux des bailliages, et attribuée aux bureaux de finance de chaque généralité [2]; ces bureaux de finance étaient composés de présidents et de trésoriers. Au reste ce ne fut pas seulement de la juridiction, mais de tous les pouvoirs administratifs des baillis qu'ils héritèrent. Les trésoriers qui en faisaient partie furent chargés des adjudications et des baux. On leur donna aussitôt, pour les surveiller et les assister dans ces fonctions, des contrôleurs et des commis, d'abord pour chaque généralité, puis pour chaque bailliage, enfin pour chaque bureau particulier. L'administration des domaines fut alors embarrassée de nombreux offices que l'on y créa et que l'on y supprima tour à tour, la plupart d'entre eux n'ayant, de l'aveu même des chanceliers, qu'un but fiscal.

Colbert supprima toutes ces charges nouvelles qui étaient plus nuisibles qu'utiles. Il réserva le pouvoir de faire les baux au conseil des finances assisté des intendants, et il institua, pour veiller à leur exécution, deux trésoriers généraux et deux contrôleurs généraux près de chaque chambre des comptes. Il crut même devoir simplifier encore l'administration domaniale en enlevant la recette du domaine aux anciens receveurs [3] pour la confier aux tréso-

[1] La chambre du trésor fut supprimée en 1693, mais remplacée par une chambre du domaine, qui était composée de la même manière, qui avait les mêmes attributions, et qu'il ne faut pas confondre avec la chambre du domaine, créée au Parlement de Paris par François I[er].

[2] La Bretagne exceptée. Voir au surplus le chapitre précédent.

[3] C'étaient alors les receveurs généraux, créés par François I[er], en 1542, et qui avaient remplacé les receveurs spéciaux du domaine. C'est en 1388 qu'il est, pour la première fois, question de contrôleurs placés près des recettes domaniales.

riers, qui redevinrent de cette manière administrateurs et comptables tout à la fois (ordonnance de 1669). Mais il fut obligé de rétablir, dès l'année 1673, deux receveurs pour chaque généralité dans le ressort trop étendu de la chambre des comptes de Paris, et ses successeurs ne tardèrent pas à rétablir à leur tour des charges de receveurs et de contrôleurs généraux dans chacune des autres généralités. La fiscalité fit même déclarer ces charges alternatives, puis triennales en 1701, et en fit encore imaginer et vendre de nouvelles. Quand le ministre Pelletier forma le plan d'un tableau décennal pour indiquer les mutations survenues dans l'état des domaines, les difficultés que présenta l'exécution de ce plan motivèrent la création de conservateurs inspecteurs des domaines aliénés ; ces nouveaux offices devinrent aussitôt triennaux : ils furent toutefois supprimés en 1715. En 1707, on trouve des inspecteurs généraux du domaine ; mais ce titre était alors porté par deux avocats au Parlement de Paris, chargés de la défense et de la poursuite des causes domaniales.

Les domaines furent toujours affermés, et l'on ne voit en ce qui les concerne aucune trace de mise en régie. Tous les ministres s'occupèrent d'améliorer le mode des fermes, et entr'autres Sully et Colbert. Au temps de Sully la plupart des fermiers traitaient avec des sous-fermiers, et le prix des sous-baux s'élevant à peu près au double de celui des adjudications, l'Etat se trouvait lésé de tout le profit que faisaient les fermiers adjudicataires. Sully rapporta les sous-baux, et les interdit à l'avenir. Il renouvela l'usage mal observé de mettre les fermes aux enchères, et la défense faite depuis longtemps aux membres du conseil d'y avoir aucun intérêt. Colbert obtint des fermiers, par les mêmes moyens, des conditions plus avantageuses, et comprit en 1666 dans un seul et même bail tous les domaines qu'il avait fait rentrer dans la main du roi.

§ II. — Des règles de l'administration domaniale. Des aliénations et de leur rachat.

La première condition de l'administration du domaine était d'avoir un cadastre ou un *terrier* en règle, et de faire subir à ce cadastre des modifications périodiques. Dans ce but les baillis durent contraindre les détenteurs de fiefs et d'arrière-fiefs à fournir de temps à autre aux chambres des comptes des aveux et dénombrements, c'est-à-dire un état de leurs fiefs, avec indication de la contenance et de la valeur [1]. Mais il résulte, des fréquentes lettres circulaires adressées aux baillis pendant le XIVe siècle, que cette opération était mal exécutée et le terrier des domaines inféodés très-imparfait. Quant à celui des domaines affermés, il n'en est pas question dans les ordonnances.

On ne réussit pas mieux dans les époques suivantes, où la fréquence des aliénations ne fit qu'ajouter aux difficultés du cadastre. Le gouvernement se priva même quelquefois des moyens de l'achever. Sous Charles IX, le clergé, se prétendant lésé par les recherches que faisaient les commissaires, demanda et obtint qu'on l'exemptât de fournir les aveux et dénombrements des terres qu'il possédait (1574); on lui accorda ce privilége, parce qu'on avait obtenu de lui qu'il se chargeât de payer l'intérêt de la dette publique.

Au XVIIe siècle on fit une tentative nouvelle. Une déclaration royale ordonna, en 1656, sous Mazarin, la confection d'un terrier du domaine dans le ressort de la chambre des comptes de Paris, et en 1657 on créa une nouvelle chambre appelée chambre souveraine du terrier du domaine. Elle

[1] Lettres de juillet 1353. « Advoamenta feodorum, seu tenementa, » singulas partes et valores eorumdem. » Voir des lettres au bailli d'Auvergne (1337); des lettr circulaires adressées aux baillis et aux sénéchaux (1353, 1371); plusieurs ordonnances semblables, en 1539, 1540, 1541, 1549. François Ier offrait une prime à quiconque dénoncerait une fausse déclaration.

fut chargée de rechercher les biens usurpés et d'y faire rentrer le roi, mais elle n'eut que douze ans d'existence, et Colbert lui-même ne put vaincre toutes les difficultés qu'une opération aussi considérable présentait. D'ailleurs les procès sans nombre qu'elle soulevait dans les provinces étaient compliqués par la multiplicité des juridictions et par la diversité de la jurisprudence des Parlements.

Une des questions les plus graves qu'eut à trancher l'administration domaniale fut celle de savoir si le roi pouvait conserver un domaine privé distinct de celui de la couronne. Jusqu'à Louis XII cette distinction ne fut jamais faite, et l'on considéra même les biens personnels du roi comme dévolus à la couronne le jour de son avénement. Cependant l'usage s'établit dès le règne de Philippe le Long, que la maison du roi eût des trésoriers spéciaux chargés de l'administrer, et d'après le système ordinaire des affectations, quelques branches de revenus qui lui fussent particulièrement affectées. La séparation des revenus du palais et de ceux de l'État était tellement imminente que l'ordonnance de réforme de 1413 prit à tâche de la prévenir, et voulut qu'ils fussent tous administrés de la même manière et par les mêmes agents. Dans cet état de la législation, Louis XII refusa de soumettre au droit de dévolution les biens de la maison d'Orléans qui lui étaient personnels; il les donna, en 1509, à sa fille Claude de France, et rendit à cet effet des lettres patentes qu'il força le Parlement d'enregistrer : le procureur général, qui devait défendre les droits de la couronne, ne fut pas même entendu. Cette première dérogation n'eut aucune suite, parce que le mariage de Claude de France avec François Ier confondit les biens de la maison d'Orléans avec ceux de la couronne, et qu'ils ne furent plus séparés depuis. Mais la question se présenta une seconde fois, en 1590, lorsque Henri IV renouvela les prétentions de Louis XII, voulut conserver la propriété distincte

de ses biens patrimoniaux, et ordonna au Parlement d'enregistrer une déclaration dans ce sens. Le Parlement refusa d'obéir, et fit même une résistance tellement vive que le roi prit le parti d'annuler sa déclaration (1607). Dès ce moment la règle de dévolution, fondée sur l'usage ancien, fut proclamée comme une des lois fondamentales de la monarchie, et les légistes enseignèrent que chaque roi contractait à son avénement un mariage politique avec la couronne.

Mais les aliénations et leur rachat furent l'occupation principale de l'administration du domaine, et le fait permanent de son histoire.

Les constitutions d'apanages peuvent être considérées comme une première classe d'aliénations, et ce n'étaient pas les moins dangereuses, puisqu'elles pouvaient entraîner, comme sous les deux premières races, le morcellement du domaine et peut-être le partage de la monarchie. Aussi dès le XIII[e] siècle, la raison politique et la crainte d'affaiblir la couronne firent-elles constituer la dot des princesses en argent. Un siècle plus tard, Charles V établit formellement la même règle pour les princes, et déclara que tous leurs apanages consisteraient en argent et en revenus sur le trésor (1374). On voit Charles VI, en 1414, donner à l'un de ses fils, en vertu de cette loi, la Touraine, mais seulement *en aides et domaine* comme on disait alors, ce qui veut dire que la terre demeure au roi, et que le revenu seul est aliéné; encore l'aliénation est-elle réversible.

Les aliénations proprement dites, telles que ventes, engagements, ou donations de domaines, furent beaucoup plus communes et se renouvelèrent jusque dans une époque plus rapprochée, parce que, de toutes les ressources extraordinaires que put employer l'ancienne monarchie, elles étaient la plus facile. Au reste, elles ne furent jamais perpétuelles; les ventes ne se faisaient qu'à réméré; les engagements étaient temporaires, et les donations réversibles. Les lois ro-

maines déclaraient le domaine impérial inaliénable et imprescriptible : ces deux règles furent transportées au domaine des rois de France, et appliquées par le gouvernement pour la première fois sous le règne de Philippe le Long. En 1318, toutes les aliénations faites depuis saint Louis furent révoquées ; les baillis reçurent l'ordre de se faire remettre les titres des possesseurs, et de les envoyer à la cour du roi [1] pour y être vérifiés. Nombre de ces titres furent invalidés sous prétexte de lésion et de surprise [2]. Les pensions furent à leur tour limitées à la vie des donataires. En 1322, en 1331, les titres des aliénations furent de nouveau révisés et la plupart d'entre elles révoquées. C'était l'usage que ceux qui obtenaient un don du trésor, l'échangeassent contre la jouissance de fonds domaniaux jusqu'à concurrence d'une somme équivalente ; cela s'appelait avoir des *rentes par assiettes de terres.* Philippe de Valois prohiba ces sortes de rentes d'une manière absolue, et entoura la concession des dons royaux de formalités qui devaient empêcher les surprises [3]. Le cumul de deux *bourses* du roi, c'est-à-dire de deux pensions, fut interdit en toute circonstance (1334).

Les États généraux de 1356 reconnurent les deux règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine, leur donnèrent une sanction publique, et demandèrent qu'elles fussent strictement observées. En conséquence Charles V,

[1] C'est le Parlement dont la chambre des comptes faisait encore partie.

[2] « Il appert clairement que les donateurs, et nous, qui représentons leurs personnes en la succession desdits royaumes, eux et nous, avons été défraudés et déçus moult grandement. »

[3] Les lettres de donations de biens du domaine devaient être adressées à la chambre des comptes ou au Parlement, ce qui fut plus tard entre ces deux cours une nouvelle source de conflits (voir l'ordonnance de 1484). La chambre des comptes exerçait un droit de remontrances, dont le roi se servait comme d'une arme contre l'importunité des solliciteurs. — Louis XII déclara, en 1499, que les dons faits par le roi ne seraient jamais expédiés que pour moitié par les officiers de finance.

alors dauphin, fit entreprendre la réunion de toutes les parties du domaine aliénées ou échangées depuis Philippe le Bel. Il n'admit que trois exceptions, l'une pour les biens donnés à l'Église, l'autre pour les biens donnés aux princes du sang en certaines circonstances, la troisième pour les biens donnés aux particuliers en raison des services rendus par eux à l'État. Cette opération fut encore accompagnée d'une révision générale des dons et des pensions. Elle fut étendue aussi aux domaines du Dauphiné, et l'on ne reconnut comme valables que les aliénations faites par échange, ou en faveur de propriétaires de franc-aleu, lorsque ces propriétaires avaient consenti à convertir leurs aleux en fiefs, encore admit-on certaines restrictions [1]. — Les fiefs, les aumônes [2], les rentes de grains constituées sur le domaine, furent dès 1360 déclarés rachetables à chaque transmission de titres. L'achat de ces rentes fut interdit aux officiers royaux (1388).

Raconter ici toutes les aliénations et toutes les mesures prises pour les révoquer ou les racheter, serait chose longue et sans aucun intérêt. Qu'il suffise de dire que jusqu'à l'établissement de l'usage des emprunts, c'est-à-dire jusqu'au XVIe siècle, le gouvernement n'eut presque pas d'autre ressource que celle des aliénations pour les dépenses extraordinaires et imprévues. Aussi les vit-on se multiplier rapidement dans les temps de détresse, pendant la présence des Anglais en France, sous Charles VI et Charles VII [3]. Quand les temps redevenaient favorables, on nommait des

[1] Il est inutile de rappeler toutes les ordonnances de révocation. On en trouve en 1349, 1360, 1364, 1378. En 1374 ordre aux juges royaux de vérifier tous les titres de possession des évêques. (Voir aussi des ordonnances de 1402, 1403, 1410, 1412 et 1418.)

[2] Ordonnance du 27 mai 1320. Les aumônes sont, suivant Laurière, des rentes assignées sur le trésor du roi. Les fiefs sont des rentes pareilles, tenues du roi en foi et hommage.

[3] Ordonnances d'aliénations : 7 décembre 1418, mars 1422, or-

commissaires pour leur recouvrement [1]. Mais ces recouvrements ne s'opérèrent presque jamais que par des mesures plus ou moins violentes, qui, enlevant aux acquéreurs leur sécurité, compromettaient les aliénations à venir et rendaient nécessairement leurs conditions onéreuses. Il fallut donc à chaque nouvelle vente de domaines rendre la confiance aux acheteurs, et violer même les règles établies. Ainsi François I[er], chargeant une commission d'aliéner des terres domaniales jusqu'à concurrence de 278,000 livres, déclare que les ordonnances de révocation ne seront en aucun cas applicables aux aliénations faites à cause de la guerre. En 1521, il autorise, contrairement aux anciennes règles, les officiers royaux et même les commissaires désignés pour les aliénations, à acquérir des portions de terre domaniale.

Au seizième siècle, la multiplication rapide des ventes de domaine, causées par l'accroissement des dépenses extraordinaires, fit écrire dans les lois les deux principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité, dont l'application semblait plus nécessaire que jamais. Le premier fut écrit dans l'ordonnance de 1539, et le second dans l'édit de Moulins, de 1566, que l'on peut regarder comme le code de l'administration domaniale. L'édit de Moulins ne permit l'aliénation que dans deux cas seulement, celui de constitution d'un apanage, et celui de dépenses motivées par les besoins urgents d'une guerre [2].

donnance de 1432 sur le domaine du Dauphiné. Autres exemples : En 1494, 1514, 1519, 1521, 1566, 1569, 1570, 1574. En 1575 on exigea des acquéreurs un supplément de prix.

[1] Exemples : En 1433, pour le Dauphiné, le Valentinois et le Diois ; en 1356, 1461, 1483, 1498, 1517, 1521, 1529. — En 1539 on déclara que la possession des domaines aliénés était viagère et par conséquent réversible à la couronne au décès du premier acquéreur. On trouve encore des révocations en 1539, en 1552, en 1559.

[2] D'après un autre édit de la même année (1566), nulle terre ne

Toutes les fois que les États généraux ou particuliers furent consultés sur la situation financière, ils présentèrent le rachat des aliénations comme urgent [1]. On prétendait qu'avec le seul revenu du domaine le roi de France serait le prince le plus riche de l'Europe, et que le rachat des aliénations lui permettrait de supprimer tous les impôts : on rappelait à ce sujet l'origine des impôts qui, formant le revenu extraordinaire de la couronne, ne devaient être levés qu'en temps de guerre, et on pensait que les rois n'avaient pu rendre leur perception permanente que par une usurpation et un abus.

Plusieurs essais furent tentés pour opérer le rachat sur une vaste échelle. Les plus remarquables furent ceux qui eurent Sully et Colbert pour auteurs.

Le nombre des domaines aliénés ou engagés était fort considérable au temps de Sully. Les guerres de religion avaient fait recourir périodiquement à ce moyen, même pendant les premières années du règne d'Henri IV [2]. En 1591, l'aliénation avait même été faite à perpétuité, mais cette dernière clause, contraire à une loi expresse, ne fut pas jugée valable. En 1594, on avait mis en vente, avec faculté de rachat, il est vrai, non-seulement le domaine et les droits domaniaux, mais encore toutes les aides et les impositions des généralités situées dans le ressort du Parlement de Paris. Sully avait donc beaucoup à réparer. Comme il savait que les engagistes ne tiraient pas des droits dont ils

put être érigée en duché, marquisat ou comté, qu'à la charge de retourner à la couronne, en cas d'extinction de la descendance mâle légitime. La raison alléguée était d'empêcher la noblesse de devenir trop commune ; mais on voulait aussi réserver toutes les chances d'extension possibles pour le domaine. Au reste, il était permis d'insérer dans les lettres d'érection une dérogation spéciale à cette règle, et la dérogation devint de style dans la plupart de ces lettres.

[1] Exemple : États généraux de 1484 ; états de Blois de 1479, de Saint-Germain de 1483.

[2] Années 1591, 1592, 1594.

étaient détenteurs tout le parti possible, il commença par déclarer que le trésor paierait à chacun d'eux une somme égale au produit de ces droits, d'après l'évaluation faite dans les contrats ; quand il eut ainsi désintéressé les acquéreurs, il rendit aux officiers royaux l'administration des droits engagés. Cela seul suffit pour assurer au roi un important bénéfice. Il fit ensuite vérifier tous les contrats d'aliénations ; ce qui était nécessaire, parce que beaucoup de domaines étaient détenus sans titre ou acquis à vil prix. Les contrats jugés nuls ou insuffisants furent résiliés, et l'on exigea des dommages-intérêts. On résilia aussi les engagements contractés de bonne foi, toutes les fois que des enchérisseurs se présentèrent ; mais dans ce cas on indemnisa les premiers engagistes. Les marchés conclus à des conditions exorbitantes furent réduits, et l'on imputa sur le capital tout ce dont les acquéreurs avaient joui, au delà du prix fixé par la réduction. Ces mesures ne s'exécutèrent pas au reste sans de vives plaintes. Les engagistes prétendaient que l'Etat était lié par les contrats qu'il avait signés, et qu'il devait s'en prendre à lui-même de les avoir signés à des conditions onéreuses ; ils crièrent à la violence, et peut-être auraient-ils obtenu gain de cause, mais Sully prouva qu'un grand nombre de ces contrats étaient frauduleux. On évaluait la quantité de domaines, rachetée en 1609, à 80 millions.

Les états de 1614 insistèrent pour que cette grande opération du rachat, commencée par Sully, et interrompue après sa retraite, fût continuée. Mais leur vœu ne fut pas rempli, et les aliénations redevinrent très-fréquentes durant les premières années de Louis XIII. Comme on sentait la nécessité de les justifier, on les appuyait sur des raisons plus ou moins spécieuses : on disait que le roi retirant à peine de certains domaines de quoi couvrir les frais d'entretien, trouvait plus d'avantage à les aliéner ou à les vendre avec clause

de rachat; on calculait encore que le prix moyen des aliénations s'élèverait, si l'on profitait de la paix pour les faire[1]. Ces raisons ou plutôt ces prétextes n'empêchèrent pas qu'elles ne se fissent à très-bas prix, et en général au denier dix, comme le prouva l'enquête ordonnée par d'Effiat. Encore ce prix était-il fictif et supérieur au prix réel, parce que les acquéreurs stipulaient la jouissance à partir du jour du contrat, lors même que le contrat était signé après plusieurs quartiers échus, deux sous pour livre destinés au paiement des frais, et la remise d'un sixième en garantie des risques. Quand les aliénations se faisaient argent comptant, c'était au denier sept, au denier six, et jusqu'au denier quatre. En effet, la propriété des acquéreurs n'était jamais sûre; on exigeait d'eux souvent et sous divers prétextes un ou plusieurs centimes du prix d'achat[2]; enfin ils vivaient sous la menace perpétuelle d'une expropriation. Un greffier des eaux et forêts, nommé Erambourg, proposa en 1622 à Schomberg, et à d'Effiat en 1626, de faire un bénéfice de plus de dix millions en exécutant une ordonnance d'Henri IV, d'après laquelle il n'y avait de bail et d'aliénation valable pour le domaine qu'au denier vingt. On aurait déclaré tous les détenteurs débiteurs d'une somme nouvelle qui aurait été ajoutée à leur prix d'achat[3].

D'Effiat mit un terme aux aliénations pour quelque temps, mais ne put opérer le recouvrement d'une manière suffisante. On se servit alors d'un expédient remarquable. Le code Michaud permit aux communes d'acheter aux engagistes les domaines aliénés, et d'en jouir avec toute franchise.

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 51.

[2] Louis XIII exige en 1622 six sous pour livre du prix d'achat, sous prétexte de rendre le domaine aliéné franc et quitte de toute charge. — Fonds Béthune, n° 9563.

[3] Fonds Béthune, idem — Dans les Cinq-Cents de Colbert l'auteur du projet est nommé Crutzembourg.

à la condition d'un terme fixé après lequel l'Etat redeviendrait propriétaire.

Les aliénations recommencèrent sous la minorité de Louis XIV, et les faits suivants peuvent montrer combien la jouissance des engagistes était précaire et troublée. En 1643, on exigea d'eux qu'ils se libérassent des charges qui les grevaient en payant au roi une somme égale à la valeur de ces charges. En 1644, on leur demanda de surcroît le douzième du prix et deux sous pour livre, faible sacrifice, porte la déclaration, après une jouissance si longue et si rarement troublée; en 1648 et 1652, on leur demanda le revenu d'une année; en 1655, cinq nouveaux sous pour livres.

Colbert fit d'abord examiner par la chambre de justice les titres des détenteurs et des engagistes. Puis il annonça, en 1667, sa résolution de racheter successivement tous les domaines aliénés, de rétablir dans son intégrité le patrimoine royal et d'en augmenter le revenu, ce qui permettrait de diminuer les impôts. Dans ce but il établit une distinction précise entre les différentes classes du domaine, et régla pour chacune de ces classes les conditions du remboursement et les formes de la réunion. L'année suivante (arrêt du conseil du 18 février 1668), il appliqua les mêmes règles aux rentes constituées sur les fonds domaniaux. Mais ce plan ne put recevoir d'exécution complète. Les besoins de la guerre et quelquefois le crédit des détenteurs firent abandonner le système des réunions : on se contenta d'établir quelques nouvelles taxes que l'on mit en traités, et dont le gouvernement ne tira que de faibles secours. Colbert reconnut lui-même, en 1672, que la plupart des petits domaines[1] étaient sans utilité pour la couronne, et que les frais

[1] On comprenait au nombre des petits domaines les maisons, les boutiques, les places, les étaux ou les landes et les marais enclavés dans les propriétés soit des particuliers, soit des communes, ou enfin divers droits que le roi partageait avec les seigneurs.

d'administration et d'entretien absorbaient à peu près leur revenu; il jugea donc leur aliénation avantageuse, et l'autorisa d'une manière générale. En 1674, il nomma une commission pour les vendre, soit à titre de fiefs, soit même à titre de censives.

Ainsi Colbert ne put exécuter qu'imparfaitement la grande mesure du rachat. Ses successeurs semblèrent prendre à tâche de détruire son œuvre[1], qu'il fallut plus tard recommencer encore, efforts inutiles pour fermer un gouffre qui se rouvrait toujours.

Les anciens engagements furent confirmés moyennant finance (1690); et de nouvelles taxes successivement imposées sur les détenteurs du domaine (taxe du dixième, 1691; supplément de prix d'une année de revenu et de deux sous pour livre, imposé aux acquéreurs des domaines aliénés précédemment à titre incommutable, 1696). Il n'y eut que fort peu de tentatives de rachat.

Après la signature de la paix d'Utrecht, l'administration put rentrer dans une meilleure voie. Elle annula dès le 1er janvier 1714 un grand nombre de ventes de domaines et de droits domaniaux, sous prétexte de lésion éprouvée par l'État, et la plupart des droits aliénés furent recouvrés par le même moyen.

§ III. — Des Eaux et Forêts.

L'administration des Eaux et Forêts ne parait pas avoir été originairement séparée de celle du domaine; les prévôts et les baillis faisaient sans doute les ventes et les principaux actes d'administration. On trouve cependant au XIIIe siècle des officiers spéciaux, appelés forestiers, chargés d'une par-

[1] Exemples d'aliénations en 1695, 1702, 1708, 1712. En 1702, on comprit dans l'aliénation les justices locales, en mettant, il est vrai, certaines conditions à leur acquisition

tie de l'aménagement des bois et de la garde des chasses royales[1].

Sous Philippe le Bel, des maîtres des eaux et forêts, agents responsables, sont placés à la tête d'un service distinct et particulier au domaine du roi; ils choisissent eux-mêmes les officiers inférieurs désignés sous les noms de *gruyers* ou de *verdiers*, ainsi que les sergents ou gardes.

Les plus anciens codes royaux de la pêche datent de 1291 et de 1326; la première loi complète sur le régime des forêts de 1319. Ainsi ce fut à la même époque environ que le service fut constitué et que ses règles furent établies. Entre autres règles, Philippe le Long ordonna de faire toutes les ventes aux enchères, et fixa un maximum aux dons qui pouvaient être accordés à des particuliers soit en argent, soit en nature sur ces mêmes ventes.

En 1333, les baillis et les sénéchaux reçurent dans leurs attributions la surveillance des rivières, des étangs et de la pêche, enlevée aux maîtres des eaux et forêts qui ne conservaient plus que les bois dans leur département; mais les eaux et les forêts furent réunies de nouveau en 1346 pour ne plus être séparées.

Philippe de Valois révisa toute la constitution de ce service[2]; il divisa le domaine en dix maîtrises[3], il régla la juridiction supérieure des maîtres dont les appels devaient être portés au Parlement, et la juridiction inférieure des verdiers et des sergents. Les officiers inférieurs durent compter devant les maîtres deux fois par an, et ceux-ci durent compter à leur tour devant la chambre des comptes. Les maîtres seuls faisaient les ventes; ils pouvaient affermer les étangs, et ce que l'on appela plus tard le petit domaine, mais avec l'assistance du bailli du lieu ou du procureur du

[1] Voir une ordonnance de 1280. — [2] Ordonnance de 1346.
[3] Au reste, le nombre de ces maîtrises fut très-variable. Il était de deux en 1317, de dix en 1346, de six en 1375, de dix en 1381, etc.

roi, ou de leurs lieutenants. Pour faciliter les ventes, on exempta les acheteurs du paiement de tous les péages qui pouvaient gêner les transports.

Un des résultats de l'ordonnance de 1346 fut la création d'une nouvelle chambre au Parlement de Paris. Cette chambre, qui siégeait à la table de marbre du palais, jugea en dernier ressort les appels de la juridiction forestière ; elle fut présidée par un souverain maître et inquisiteur général et réformateur des eaux et forêts, qui eut en outre la direction administrative supérieure [1].

Il était difficile que cette administration, constituée d'abord pour le domaine seul, ne songeât à s'étendre par degrés, et à exercer un jour son action sur la France tout entière. Les seigneurs craignirent de voir leurs forêts particulières soustraites à leurs juridictions patrimoniales, et ils se firent confirmer ces juridictions en 1355 [2]. En 1367, ils stipulèrent que les maîtres des eaux et forêts ne pourraient poursuivre les délits de pêche sans l'assistance des justices locales. Quelques villes, comme Montauban, se firent reconnaître le privilége d'une juridiction forestière indépendante [3]. Mais ces concessions retardèrent seulement de quelques années une révolution inévitable. Ainsi beaucoup de bois particuliers étaient soumis envers le roi à une redevance que l'on appelait droit de tiers et danger ; les ordonnances de 1376, de 1388 et de 1402 réglèrent la part qui appartenait aux maîtres des eaux et forêts et à leurs agents dans l'administration de ces bois. Les officiers royaux furent déclarés compétents pour tous les délits de chasse. La police de la pêche dans tout le royaume leur fut aussi attribuée en 1388, le soin de garantir la conservation des rivières étant,

[1] Du moins cette charge existait en 1384.

[2] Ordonnance rendue sur les représentations des Etats de la Langue d'Oïl.

[3] Priviléges de Montauban (1370).

disait-on, d'intérêt public, et par conséquent *de droit royal.*

Ces ordonnances ne renfermaient pas seulement les grandes règles de l'administration forestière ; elles ne se contentaient pas de déterminer l'époque des coupes, le mode de réserve nécessaire pour repeupler les forêts ou assurer des bois à la marine. Elles avaient encore pour but de régler l'exercice des droits dont pouvaient jouir les particuliers dans les forêts royales, tels que celui de *pacage,* qui consistait à y envoyer paître des bestiaux, ou celui de *ramage,* qui consistait à y couper et prendre du bois. Elles réglaient les pouvoirs des verdiers et des sergents, afin de prévenir les contestations. Les justiciables se plaignaient des procès nombreux qui leur étaient intentés pour obtenir d'eux des compositions pécuniaires.

Le code des eaux et forêts fut révisé et publié de nouveau à différentes époques, entre autres, en mars 1516, en 1519, 1561 et 1583, mais avec des modifications de détail seulement. On remit chaque fois en vigueur le système des enchères publiques auquel il était sans cesse dérogé ; les coalitions des marchands dans les ventes et la connivence des officiers royaux furent prévenues, la pénalité réglée avec soin (1518). Un tiers des bois du royaume dut être conservé en haute-futaie (ordonnance royale de 1561). Un agent spécial, appelé garde-marteau, fut institué par Henri III, et chargé de marquer les arbres destinés à la réserve (1583).

Les questions de la chasse et de la pêche continuèrent de soulever des difficultés nombreuses pendant le XV[e] et le XVI[e] siècle. Les seigneurs voulaient garder leurs garennes privilégiées et même en faire de nouvelles [1]. Les communes demandaient la suppression des nouvelles garennes et voulaient quelquefois racheter les anciennes. Il ne paraît pas que ces questions aient été tranchées suivant des règles bien

[1] Sur le droit de chasse, voir le chapitre III, *De la Noblesse*, § III.

fixes, et la législation qui les concerne est souvent contradictoire ; mais elles favorisèrent l'extension de la juridiction royale, à laquelle elles appartenaient exclusivement.

Cette juridiction fit encore un nouveau progrès sous François Ier, qui déclara, en 1543, les tribunaux de maîtrise seuls compétents dans les matières des eaux et forêts, sans distinction entre le domaine de la couronne et les terres des princes, des prélats ou des communautés[1]. Dès 1523, des procureurs du roi avaient été institués près de ces tribunaux. Des tables de marbre furent créées au Parlement de Rouen, sous Louis XII (1508) ; et sous Henri II, en 1554, dans ceux de Toulouse, de Bordeaux, d'Aix, de Dijon, de Grenoble et de Bretagne. Ces tables de marbre jugeaient sans appel les causes ordinaires, et les causes plus importantes en première instance. Henri II avait imaginé d'établir à Paris, pour recevoir leurs appels, une chambre mi-partie, composée d'un Président du Parlement ou d'un maître des requêtes, et de dix juges dont sept au moins pris parmi les conseillers ordinaires. L'édit ne fut enregistré que sous François II, avec des modifications qui eurent pour effet d'attribuer au Parlement la connaissance de presque tous les appels des tables de marbre.

Le grand maître des eaux et forêts, résidant à Paris, continua d'avoir la direction supérieure du service[2]. Il en nommait tous les officiers, droit que Louis XI lui enleva, sous prétexte de fraudes dont l'administration était victime, et que Charles VIII lui rendit. Au XVIe siècle, presque tous

[1] La même règle fut établie en 1545 dans la Bretagne qui venait d'être assimilée, pour l'administration des eaux et forêts, au reste de la France. Il fut interdit formellement aux juges ordinaires de prétendre à l'exercice de la juridiction forestière.

[2] L'ordonnance de réforme de 1413 supprimait sa charge, et la remplaçait par six offices de maîtres ordinaires, mais elle n'eut pas d'exécution.

les emplois cessèrent d'être donnés par commission du grand-maître, et furent érigés en titre d'offices.

Sous les fils de Henri II, l'administration des eaux et forêts passa par les mêmes phases et tomba dans le même désordre que celle du domaine : on y retrouve les mêmes faits, la difficulté d'un cadastre[1], l'irrégularité des coupes et des ventes qui engageaient l'avenir, la multiplication des nouveaux offices. Ainsi Henri III supprima, en 1575, l'office unique de grand maître enquêteur et réformateur général, pour le partager entre six personnes : les six offices ainsi créés subsistèrent malgré leur suppression nominale en 1579 (ordonnance de Blois), et furent même rendus alternatifs en 1586, ce qui porta leur nombre à douze. La plupart des nouveaux officiers, ayant acheté cher leurs charges, s'indemnisèrent par le pillage, et des plaintes s'élevèrent de toutes parts.

Une première réforme eut lieu sous Henri IV. On fit, en 1597, un réglement nouveau pour les coupes et les ventes ordinaires : les concessions d'usage et de chauffage furent déclarées nulles ou restreintes : nombre d'offices créés sous les derniers Valois furent supprimés ou remboursés.

Henri IV créa, en 1597, pour rétablir l'unité de direction, une charge de surintendant des eaux et forêts de France, avec l'autorité administrative supérieure et le soin de régler le budget particulier du service. Il voulait supprimer les six grandes maîtrises, qui avaient du moins cessé d'être alternatives; mais il n'en put rembourser que deux, celles de l'Ile de France et de la Normandie.

Colbert acheva la réforme commencée sous Henri IV; les besoins nouveaux de la marine exigeaient d'ailleurs un aménagement spécial des bois, et les forêts n'avaient pas été

[1] La formation d'un terrier des eaux et forêts est ordonnée inutilement en 1571.

épargnées dans les aliénations du domaine, abus qui avait déjà excité vivement les plaintes des États de 1614. Dès l'an 1661, des commissaires furent nommés pour préparer une nouvelle organisation, et Colbert ne tarda pas à établir une hiérarchie uniforme des agents de ce service. En 1667, il supprima les charges de grands maîtres en titre d'office, et fit un nouveau département des maîtrises, qu'il conféra par commission. Il réduisit le nombre des officiers à cinq dans chaque siége : savoir, un maître particulier, un lieutenant, un procureur du roi, un garde-marteau et un greffier. Chaque forêt isolée et placée hors de la surveillance des maîtrises fut confiée à un gruyer. Colbert régla également les attributions et la compétence de ces officiers à tous les degrés, et les conditions de leur nomination, qui appartint aux grands-maîtres après information préalable à la table de marbre du département. Les grands maîtres, qu'il fut au reste obligé de rétablir en titre d'office, durent envoyer annuellement au roi les résultats de leurs visites, et plusieurs états de leurs actes administratifs, ce qui assura l'efficacité de la direction centrale attribuée au surintendant.

Enfin Colbert refondit dans l'ordonnance générale des eaux et forêts, qui fut rendue en 1669, tous les anciens réglements, et les remplaça par un code simple, uniforme, comprenant les lois administratives qui devaient être appliquées également, sauf quelques modifications de détail, aux bois de l'État, à ceux du clergé et des gens de mainmorte, à ceux des paroisses ou des particuliers [1].

Beaucoup de charges, supprimées par Colbert, furent ré-

[1] Au nombre des réformes accomplies par cette ordonnance, il faut citer la suppression de tous les droits établis sur les rivières depuis cent ans et non justifiés par des titres solides. On rédigea des pancartes pour les droits conservés, et l'on déclara qu'un certain nombre d'objets, tels que les chevaux, les équipages, les bateaux, ne pourraient être saisis pour le paiement de ces droits (Voir au surplus le chapitre suivant, section dernière).

tablies après lui. Le nombre des grandes maîtrises fut porté à seize en 1689 et à dix-huit en 1720. En 1691 on créa des receveurs particuliers auprès des tables de marbre.

Un édit royal de 1704 enleva aux tables de marbre leur droit de juger en dernier ressort jusqu'à concurrence d'une somme fixée; le dernier ressort pour la juridiction forestière fut attribué à une chambre des eaux et forêts, qui dut être établie dans chaque Parlement. Toutefois l'édit ne reçut pas de complète exécution. Les Parlements de Besançon et de Douai eurent seuls des chambres des eaux et forêts; ceux de Rennes et de Toulouse se contentèrent d'augmenter le nombre de leurs conseillers aux chambres des requêtes. Mais les tables de marbre de Paris et de Bordeaux furent rétablis dans leur droit en 1704 et 1705, et celles des autres villes ne cessèrent pas de l'exercer.

SECTION II. — *Des droits seigneuriaux ou féodaux.*

Les droits seigneuriaux étaient fort nombreux, et variaient partout suivant les usages; ils échappent donc à l'énumération. Il suffira d'indiquer ici ceux d'entre eux qui avaient quelqu'importance et qui faisaient une part essentielle du revenu du roi.

On distinguait les droits payés par les roturiers, et les droits payés par les vassaux nobles. Les roturiers payaient: 1° le cens personnel, appelé capage ou chevage; 2° le cens territorial, qu'on distinguait lui-même en chef-cens ou champart, suivant que les terres étaient affermées ou louées à des colons partiaires; 3° les dîmes des fruits, des animaux et de divers produits; 4° les droits de mutation, appelés ordinairement droits de lods et ventes; 5° certains droits pour les autorisations de mariage, les affranchissements, les permis de chasse ou de pêche, etc....

Indépendamment de ces droits, qui se payaient quelque-

fois en nature, mais plus souvent encore en argent, les roturiers étaient astreints à certains services, comme les corvées qui devaient durer un nombre déterminé de jours tous les ans, et à certaines obligations, comme celles de se servir du four et du moulin du seigneur. Le seigneur pouvait encore exercer le droit de gîte, c'est-à-dire se faire héberger lui et sa suite par les hommes de sa seigneurie, le droit de prise, c'est-à-dire prendre à crédit pendant plusieurs jours toutes les choses nécessaires à la vie, etc., etc.

Les vassaux nobles payaient un droit de mutation, appelé *relief, quint et requint* (les évêchés et les abbayes payaient des régales temporelles et spirituelles), et un droit de garde quand le seigneur administrait le fief pendant la minorité du propriétaire. Dans certaines provinces ils payaient le tiers et danger des bois, c'est-à-dire un tiers et un dixième du revenu forestier, ce qui équivalait à un impôt foncier.

On comprenait encore dans les droits seigneuriaux [1] les *forfaitures* : on appelait ainsi les amendes prononcées par les juges inférieurs et dont les baillis envoyaient un état chaque mois à la chambre des comptes ; les *sceaux* et *écritures*, c'est-à-dire les charges de chanceliers et de notaires, charges qui étaient vendues aux enchères ; les amendes du Parlement, le droit de confiscation, les saisies sur les marchands forains qui vendaient ailleurs qu'aux halles, etc....

Ces droits furent d'abord réglés par les usages, puis les usages eux-mêmes furent écrits dans les chartes de communes et de priviléges, et dans tous les actes émanés des rois, depuis les Établissements de Saint-Louis [2]. En mettant les usages par écrit, on les corrigea ; ils devinrent peu à peu moins arbitraires, moins vexatoires et plus uniformes.

[1] Voir l'ordonnance de 1318, la première qui fasse l'énumération de ces droits.

[2] Voir le chapitre 47 de ces Etablissements.

Plusieurs de ces droits seigneuriaux se transformèrent en impôts réguliers; d'autres, au contraire, finirent par disparaître.

Les droits de mutation doivent être rangés dans la première catégorie. La variété des actes et des coutumes qui les concernent atteste qu'à l'origine la plus grande irrégularité régnait, soit dans leur mode de perception, soit dans la manière dont on fixait leur quotité. Cependant le roi Jean fit le premier quelques ordonnances générales à leur égard, et il les changea en un impôt, qui fut étendu successivement après lui à tout acte de vente ou d'échange, à l'abandon de la propriété d'un débiteur, à la cession d'un bien tenu en emphytéose, etc.

Le droit de confiscation, un de ceux contre lesquels les privilèges locaux avaient protesté le plus souvent, et dont la plupart des villes étaient exemptes dès le XIVe siècle, fut peu à peu restreint dans des limites plus étroites. Les seigneurs cessèrent à la longue de l'exercer, et lorsque François Ier fit, en 1539, un édit pour en régler la perception, on doit croire qu'il était devenu exclusivement droit royal. Beaucoup d'autres droits, féodaux à l'origine, eurent le même sort (voir plus bas).

Parmi ceux qui disparurent ou se modifièrent, les plus considérables peut-être furent ceux de prise ou de pourvoirie. Paris et les grandes villes s'en affranchirent les premières. Une ordonnance de 1308 en régla l'exercice, et détermina quelles personnes pourraient exiger le logement, les vivres, etc., « au prix du roi. » Les États de 1355 firent écrire dans l'ordonnance rendue sur leur requête [1], « que chacun » pourrait y résister de fait, en appelant aide des voisins et des villes prochaines. » Enfin ces droits, suspendus trois fois sous Charles VI [2], furent abandonnés tacitement ou atténués

[1] Ordonnance du 28 décembre 1355.
[2] En 1399, 1407 et 1412.

dans leur rigueur : on voit cependant qu'ils excitaient encore des protestations au XVII[e] siècle[1].

SECTION III. — *Des droits domaniaux.*

Les premiers droits féodaux dont les rois s'attribuèrent la jouissance exclusive reçurent plus spécialement le nom de droits domaniaux. On comprit aussi sous ce nom quelques impôts de date plus récente.

§ 1er. Droit d'amortissement. — § 2. Droit de francs-fiefs. — § 3. Droit de nouvel acquêt, d'aubaine et de bâtardise.

§ I. — Droit d'amortissement.

Un seigneur ne pouvait permettre aux gens de mainmorte qui ne meurent jamais et qui n'aliènent point d'acquérir des fonds situés dans sa mouvance, sans *abréger son fief*, c'est-à-dire sans en diminuer la valeur, puisqu'il se privait des droits de mutation que les détenteurs laïques de ces fonds lui auraient payés. L'usage prévalut donc et les Établissements de Saint-Louis le confirmèrent, que nul ne pût abréger son fief sans autorisation de son suzerain ou seigneur supérieur : sinon la partie du fief abrégée ou diminuée devait être dévolue à ce seigneur supérieur. Comme la règle était appliquée de degré en degré, en remontant jusqu'au roi placé au sommet de la hiérarchie féodale, il fallait, pour amortir valablement, payer finance au seigneur

[1] Un des plus curieux documents qui nous restent sur l'abolition des droits féodaux est la confirmation des priviléges du Briançonnais en 1381. Les habitants stipulent que les redevances en grains seront converties en redevances pécuniaires que l'on fixera au prix moyen des vingt années précédentes. De même pour les lods et ventes, etc. Le texte de l'acte originaire porte que les habitants remettaient au dauphin *le péché*, que lui, ses prédécesseurs, son père, son frère ou ses oncles avaient pu encourir en les accablant d'exactions, d'impositions, de gabelles, etc.

immédiat, puis à tous les seigneurs médiats, et enfin au roi.

Mais la multiplicité de ces droits pécuniaires était onéreuse aux acquéreurs et gênait les transactions qui avaient la terre pour objet. Dès que les rois purent faire acte de souveraineté, ils réduisirent le nombre des taxes payées aux seigneurs intermédiaires, en attendant de pouvoir les supprimer, et déclarèrent que le droit de confirmer les amortissements faisait partie de leur domaine. Philippe le Hardi confirma ceux qui avaient été autorisés par trois seigneurs médiats; il garantit aux églises la propriété de toutes les acquisitions qu'elles avaient faites depuis vingt-neuf ans, pourvu qu'elles lui payassent en argent la valeur des fruits de deux années, si les biens avaient été acquis à titre d'aumône, et de trois années, s'ils l'avaient été à titre onéreux (1275). Il ôta aussi aux pairs de France le droit d'amortir toute autre terre que leurs arrière-fiefs.

Des ordonnances semblables furent rendues par ses successeurs [1], mais pour les terres du domaine seulement. On distingua les amortissements d'alleux ou de fiefs. Quand un alleu était amorti, le droit n'était payé qu'au roi directement, puisqu'il n'y avait pas de seigneurs intermédiaires; alors il était plus considérable. Il était aussi plus élevé dans le Languedoc que dans le reste de la France, parce que les terres y avaient plus de valeur; dès 1320 on les estimait au denier vingt.

Ce fut Charles V qui fit disparaître les derniers droits seigneuriaux d'amortissement au profit exclusif du droit royal. Il fut l'auteur de cette doctrine « qu'au roi seul et pour le tout appartenait, amortir en tout son royaume [2]. »

[1] En 1291, 1321, 1324, 1326.

[2] Instruction adressée au gouverneur de Montpellier, le 8 mai 1372. En voici l'article 2 : « Car, supposé que les pairs, barons, ou autres seigneurs sujets du roi, amortissent, en ce qui les touche, ce qui

Prétention nouvelle qui dut être soutenue par l'envoi de commissaires spéciaux dans les provinces, et surtout dans le Languedoc et le Dauphiné, et dont Charles VI ne tarda pas à faire une large application [1]. Invoquant la règle qui défendait de prescrire contre le roi, il mit dans sa main toutes les acquisitions faites depuis quarante ans par les églises dans son domaine sans l'assentiment de ses prédécesseurs.

Quand le droit d'amortissement eut été ainsi déclaré propriété exclusive du roi, on entreprit d'en régler le tarif. D'après l'ordonnance de 1402, toute personne qui voulut amortir, dut abandonner au domaine un tiers de la valeur de la propriété amortie; sinon, la propriété était dévolue tout entière à la couronne. Au reste, cette quotité ne fut pas tout à fait invariable; on distingua longtemps encore les terres qui relevaient immédiatement, et celles qui relevaient médiatement du roi; le chiffre de l'impôt était plus faible pour ces dernières.

L'usage s'établit ensuite que le clergé de toute une province payât pour l'amortissement général de ses propriétés une somme convenue de gré à gré avec le roi. Louis XI passa de semblables conventions avec le clergé de Normandie, en 1470, et avec celui de la province de Tours, en 1480. On trouve des exemples semblables d'amortissements généraux sous François Ier, sous Henri II, sous Louis XIII [2]. On évitait par là les recherches difficiles et coûteuses qu'exi-

est tenu d'eux, toutefois, ne peuvent ni ne doivent les choses par eux amorties avoir l'effet d'amortissement, jusqu'à ce que le roi les amortisse : mais le roi peut faire contraindre les possesseurs à les mettre hors de leurs mains dans l'an et jour, et les mettre en son domaine s'ils ne le font; ce que fera le gouverneur si le cas arrivait. »

[1] Instruction générale aux commissaires envoyés pour visiter le domaine (1386).

[2] En 1523, 1551 et 1636.



geait le cadastre des propriétés ecclésiastiques. Ce cadastre était à refaire à peu près tous les vingt ou trente ans, et chaque fois on reculait devant l'obstacle.

Sous Louis XIV, il fut établi que le droit d'amortissement serait payé au fur et à mesure de l'ouverture, c'est-à-dire aussitôt que seraient signés les contrats et autres titres translatifs de propriété.

La perception des droits d'amortissement appartint d'abord aux receveurs ordinaires du domaine [1], et depuis le règne de François Ier aux receveurs généraux.

Toutes les causes qui les concernaient étaient jugées par le conseil d'État [2].

§ II. — Droit de franc-fief.

On regardait un fief comme *abrégé*, quand il passait entre des mains roturières, parce que les roturiers étaient en général trop pauvres pour remplir les services attachés à la propriété féodale. Tout roturier acquéreur d'un fief devait donc obtenir l'autorisation du seigneur et lui payer une indemnité qui représentât plus ou moins la valeur de ces services. Tel était le droit de franc-fief, qui présentait une grande analogie avec celui d'amortissement et se payait comme lui, non-seulement au seigneur immédiat, mais à tous les seigneurs médiats, en remontant de degré en degré jusqu'au roi. Les croisades lui donnèrent plus d'importance en rendant l'acquisition des fiefs par les roturiers plus fréquente.

Dans l'origine les grands vassaux regardaient leur autorisation comme suffisante pour valider les acquisitions fai-

[1] Voir des lettres de 1379 et d'avril 1394, qui aliènent le produit de ces droits dans l'Anjou, le Maine et la Touraine en faveur du duc d'Anjou, dans le Poitou en faveur du duc de Berry. Voir l'ordonnance de 1408.

[2] Delagarde. *Traité de la Souveraineté du roi* (1754).

tes sur leurs terres, et contestaient au roi l'exercice d'un pouvoir semblable, ailleurs que dans son domaine. Mais au XIIIe siècle, les baillis, sénéchaux et autres officiers royaux commencèrent à saisir partout les fiefs acquis sans l'autorisation royale[1]. Cette prétention, vivement combattue, souleva des troubles à la suite desquels l'impôt des francs-fiefs cessa d'être considéré comme droit féodal, et fut converti en un droit domanial que l'on fit reposer sur un principe nouveau. Les légistes enseignèrent, que l'autorisation du roi étant nécessaire pour l'anoblissement des roturiers, l'acquisition de terres nobles deviendrait, si elle n'était soumise à la même condition, un moyen d'éluder cette loi et de prescrire la noblesse[2]. Philippe le Bel exigea donc en 1291 de tous les roturiers acquéreurs de terres nobles, le paiement du droit domanial des francs-fiefs, que les services féodaux fussent remplis ou non. Mais l'établissement du droit domanial ainsi justifié n'empêcha pas de lever le droit seigneurial concurremment, quand il y eut abrégement de fief; car on voit que dans ce dernier cas la taxe était plus forte, et consistait en quatre années de revenu au lieu de trois[3].

Le droit d'anoblir et celui de francs-fiefs, entre lesquels existait une connexion intime, furent déclarés droits royaux exclusifs sous Charles V[4]. L'acquisition de la noblesse par

[1] Philippe le Hardi confirma, en 1275, les acquisitions de fiefs nobles par les roturiers, pourvu qu'elles eussent été autorisées par trois seigneurs médiats.

[2] « Nul, dit Bouteiller, ne se peut anoblir sans l'autorité du roi en son royaume, s'il ne vient d'extraction noble, et pour acquérir noblement, il semble qu'ils s'anobliraient par longtemps les tenir. »

[3] Voir les ordonnances de 1291, de 1320.

[4] Les lettres d'anoblissement avaient besoin pour leur validité d'être expédiées par la chambre des comptes. — Les rois avaient non-seulement le droit d'anoblir, mais aussi celui de réhabiliter moyennant finance. C'est ainsi que Louis XIV réhabilita, en 1692, moyennant finance, tous ceux qui avaient été exclus de la noblesse

les roturiers exigeait la possession d'un fief pendant trois générations.

La quotité de l'impôt des francs-fiefs fut très-variable. On le faisait consister d'ordinaire en une année de revenu payée tous les vingt ans. Il avait pour principal avantage de mettre à l'acquisition de la noblesse une condition de plus, et de remplacer pour une partie des terres nobles la taille qu'elles ne payaient pas.

Cependant beaucoup de villes et quelques provinces s'en firent exempter à prix d'argent ou d'autre manière : ainsi le Languedoc en stipula l'exemption formelle en 1484. Les recherches qu'exigeaient le cadastre des terres anoblies, présentaient autant de difficultés que celles du cadastre des terres amorties, et les commissaires qui en étaient chargés reculaient sans cesse devant une impossibilité matérielle [1]. D'une autre part les classes bourgeoises qui songeaient à s'anoblir, se plaignaient vivement des obstacles que le droit de franc-fief leur imposait, et les États généraux furent les interprètes de ces plaintes.

Les Etats de 1614 ayant représenté que son mode d'assiette était fort onéreux, parce qu'il n'était pas également réparti sur toute la durée de la jouissance d'une terre, on s'occupa d'y porter remède. On décida, en 1652, qu'au lieu d'être acquitté par le paiement de la vingtième année du revenu, il le serait par celui d'un vingtième annuel ; mais les difficultés de l'évaluation restaient les mêmes et les frais de perception devenaient plus considérables. En conséquence une déclaration de 1656 porta renonciation du droit en faveur de tous les acquéreurs de biens nobles, fiefs, arrière-fiefs, héritages, rentes, dîmes inféodées, qui paieraient deux années de revenu. Cette déclaration fut mal exécutée à son

par les précédentes réformations. La confirmation de titres usurpés fut vendue souvent à prix d'argent.

[1] Par exemple, en 1551.

tour : elle ne faisait d'ailleurs que valider les acquisitions antérieures, sans rien statuer sur l'avenir. Le droit de franc-fief subsista donc et fut levé comme par le passé d'une manière très peu uniforme : on exigea tantôt une année de revenu tous les vingt ans et tantôt le vingtième annuel. Seulement le privilége des villes et des provinces qui en étaient exemptes fut généralement violé, et on les obligea pour la plupart de contracter en échange un abonnement avec le roi. Les intendants furent chargés des évaluations, que l'on rendit plus faciles, en forçant les acquéreurs à faire sous des peines graves la déclaration immédiate de leurs acquisitions.

Si l'on rapproche les droits de lods et ventes perçus lors des acquisitions de terres roturières, ceux d'amortissements lors des acquisitions faites par l'Église, et ceux de francs-fiefs lors des acquisitions de terres nobles par des non-nobles, on voit que l'impôt sur les mutations était à peu près généralement établi. Louis XIV semble avoir voulu le rendre plus général encore, car il essaya d'y soumettre les terres nobles qui n'étaient pas possédées féodalement, et que l'on appelait francs-aleux, francs bourgages ou franches-bourgeoisies. Un édit de 1692 déclara que ce mode de tenure dérogeait aux lois, que le roi avait la mouvance et la directe universelle sur toutes les terres de son royaume ; qu'en conséquence il exigeait le paiement de la valeur d'une année du revenu de chacune d'elles pour valider les titres de propriété des détenteurs. Cependant ce nouvel impôt ne fut pas levé dans les pays où le franc-aleu existait de toute ancienneté.

§ III. — Droits de nouvel acquêt, d'aubaine et de bâtardise.

On rangeait encore au nombre des droits domaniaux, après ceux d'amortissement et de francs-fiefs, ceux de nouvel acquêt, d'aubaine et de bâtardise.

Tant que la recherche des amortissements n'eut lieu qu'à des époques éloignées et irrégulières, les héritages possédés par des gens de mainmorte et non amortis furent réputés *nouveaux acquêts*; comme tels, ils durent payer un droit réglé d'après le temps écoulé entre l'acquisition de la propriété et l'amortissement, sur le pied d'une année de revenu pour vingt ans de jouissance. L'origine de cet impôt remonte (suivant Laurière) à une ordonnance de Philippe le Long, du 24 février 1317. Quand le droit d'amortissement fut affermé et perçu d'une manière régulière, celui de nouvel acquêt fut abandonné, ou du moins ne s'exerça plus que sur les biens dont les gens de mainmorte avaient l'usufruit ou l'usage.

Le droit d'aubaine [1] paraît être dérivé de cette ancienne règle admise chez les Barbares que les lois étaient personnelles et non territoriales. L'étranger, n'étant pas protégé par celles du pays dans lequel il venait s'établir, manquait de garanties pour l'exercice de ses droits personnels, et se trouvait obligé de rechercher le patronage, le *mundium* d'un homme puissant, qui acquerrait en retour un droit particulier sur ses biens. Le régime féodal aggrava la condition de l'étranger ou de l'*aubain*, le frappa dans ses biens d'une confiscation immédiate et complète, le réduisit presque partout en servitude. Cette condition fut même étendue à tous ceux qui abandonnaient le diocèse où ils étaient nés pour aller vivre dans un autre. Quand le régime féodal se modifia, elle s'améliora en fait, sans changer en droit, ce qu'exprima brièvement une ancienne règle des Coutumes : « L'aubain vit libre et meurt serf. »

Dès le XIII[e] siècle, le roi prenait les aubains sous son *avouerie* ou protection royale; il recevait leur aveu et s'en-

[1] Voir l'*Encyclopédie du droit* de MM. Sebire et Carteret. — Article de M. Rossi sur le droit d'aubaine.

gageait à les garantir contre les entreprises et les violences des seigneurs particuliers. Les légistes ne tardèrent pas à prétendre que les aubains ne pouvaient se faire d'autre seigneur que le roi [1]; puis, quand les bourgeoisies furent regardées comme étant toutes de droit royal, les aubains, qui dans mainte circonstance étaient assimilés aux bourgeois, furent regardés à leur tour comme ne dépendant que du roi seul, et leur succession lui fut dévolue. Tous les efforts des seigneurs pour défendre ce qu'ils croyaient être un attribut de leur haute justice ne purent empêcher cette règle de s'établir et de triompher. Philippe le Bel ne levait encore les droits d'aubaine que lorsque la possession royale était reconnue; mais les déclarations de Charles VI portèrent qu'au décès des aubains, leurs biens meubles et immeubles appartenaient au roi nécessairement, en quelque lieu qu'ils fussent situés [2].

Le droit de bâtardise présente beaucoup d'analogie avec le droit d'aubaine. Les bâtards étaient gens mainmortables, et les Coutumes leur refusaient ou ne leur reconnaissaient que très-imparfaitement la faculté de tester; leur succession appartenait donc aux seigneurs. Les légistes soutinrent que les bâtards ne dépendaient que du roi, et que leur succession devait être dévolue à lui seul.

Voilà comment le fisc du roi l'emporta sur le fisc des seigneurs; et quand cette révolution fut opérée, les jurisconsultes inventèrent après coup de nouvelles doctrines pour la justifier. Comme le roi était le *souverain fieffeux* du royaume, il n'y eut sorte de subtilité à laquelle on ne recourût, de paradoxe qu'on ne soutînt en sa faveur. Suivant Loiseau, le droit d'aubaine est évidemment un droit royal exclusif, parce que la loi politique, faite dans l'inté-

[1] Établissements de Saint-Louis, titre 31.
[2] Déclaration de 1386 pour le comté de Champagne.

rêt de l'État, a pu seule empêcher les étrangers d'exercer en France leur droit naturel de disposer de leurs biens. Aussi ce genre d'impôts fut-il classé quelquefois parmi les droits établis en raison de la police générale qui appartenait au roi dans le royaume.

Au commencement du XVIe siècle, la question était encore indécise. Quinze des Coutumes rédigées à cette époque attribuent le droit d'aubaine aux seigneurs; dix-sept l'attribuent au roi; les autres ne se prononcent pas. Dumoulin penchait pour les seigneurs; mais la jurisprudence des Parlements déclara bientôt, et dès ce siècle même, le droit d'aubaine *domanial, inaliénable, imprescriptible, un des fleurons de la couronne du roi.*

Au reste, le droit d'aubaine était un abus, et devait comme tel être de bonne heure l'objet de nombreuses protestations. Il fut restreint dans son exercice par les dispositions diverses des Coutumes, par des priviléges vendus à des particuliers [1], priviléges que les rois seuls accordaient et qui facilitèrent le triomphe des prétentions royales sur celles des seigneurs; enfin par des exemptions conférées à des villes étrangères, comme Cambrai (1406) et Tournai (1547), ou même à des pays étrangers, tels que la Savoie, le Milanais, la Flandre et la Franche-Comté, sur lesquels les rois firent valoir des titres de souveraineté. Les pays de droit écrit jouissaient aussi à cet égard d'une franchise complète pour leur territoire. Le Languedoc protesta, sous Charles VII et sous Louis XI, contre toutes les entreprises des agents royaux qui pouvaient porter atteinte à cette franchise.

[1] Ces priviléges faisaient simplement rentrer les étrangers dans le droit commun d'une manière plus ou moins directe. (Voir des lettres de 1315, 1350, 1363, 1364, 1366, 1378, 1380, 1382). Souvent les étrangers achetaient ces lettres en se soumettant à des droits spéciaux, tels qu'un *chevage* ou capitation annuelle, un droit de *formariage*, s'ils voulaient se marier, etc.

Les exemptions se multiplièrent depuis le xv[e] siècle par une conséquence naturelle de la faveur accordée au commerce, à l'industrie, et par la nécessité de rendre les communications avec les étrangers plus faciles. On en accorda aux marchands étrangers qui venaient en France trafiquer aux foires de Champagne et à celles de Lyon [1], et plus tard, sous Louis XIV, à ceux qui se rendaient à Dunkerque et à Marseille [2]. On exempta, surtout à partir du règne de Henri IV, les ouvriers étrangers qui prenaient du travail en France dans les industries privilégiées. On fit jouir du même avantage les Écossais et les Suisses de la garde du roi, les matelots étrangers [3]. On déclara que les rentes sur l'État acquises par des étrangers n'étaient pas sujettes au droit d'aubaine [4].

Quand des relations commerciales régulières commencèrent à s'établir entre les divers pays de l'Europe, le droit d'aubaine devint un obstacle grave, et les traités internationaux stipulèrent d'abord sa suspension, puis sa suppression. A la mort de Louis XIV il avait déjà été aboli par des conventions réciproques que la France avait signées avec l'Angleterre [5], avec l'Espagne pour la Catalogne [6], avec la Turquie [7] pour les provinces turques proprement dites et

[1] Les Recueils d'Ordonnances renferment une foule d'exemples d'exemptions accordées aux étrangers qui viennent aux foires de Lyon. On en trouve en 1443, 1462, 1463, 1550, 1552, 1569, 1574, 1578, 1583, etc.

[2] Dunkerque (1669), Marseille (1662 et 1716).

[3] Exemples en 1481, 1534, 1547, 1551, 1561, 1687.

[4] Ordonnances de 1586, 1674, 1715.

[5] Le droit d'aubaine est suspendu entre la France et l'Angleterre par les traités de 1572, de 1606, ce dernier rompu en 1648; de 1655, de 1703. Tous ces traités furent confirmés plusieurs fois.

[6] Voir le traité des Pyrénées (1659). L'abolition du droit d'aubaine, entre l'Espagne et la France, eut lieu en 1761; et ce fut une des clauses du pacte de famille.

[7] Voir le traité de paix de 1604, les capitulations de 1673, les trai-

pour les régences barbaresques, avec les provinces belges [1], les Provinces-Unies [2] et la république de Genève [3]. Cependant la plupart de ces traités d'abolition n'avaient encore qu'une durée limitée, et ce fut plus tard seulement, vers la fin du XVIIIe siècle, que le gouvernement s'occupa de la suppression définitive d'un droit que Montesquieu qualifiait d'*insensé*.

Terminons cette histoire des principaux droits domaniaux en observant que si plusieurs d'entre eux tendirent à disparaître par le simple progrès du temps, ils formèrent toujours l'exception, et que, dans toutes les contestations soulevées à leur égard, la cause du fisc était privilégiée. Ce fut par exemple un axiome des légistes, axiome cité encore par de La Garde au XVIIIe siècle, que « en matière de droits de la couronne, il suffisait au roi d'être en possession, sans qu'il fût obligé d'en alléguer de raisons ni de preuves, qui se présumaient nécessairement. »

On peut ajouter encore aux droits domaniaux déjà énumérés :

Celui de déshérence, qui était déjà droit royal exclusif en 1413 [4];

Celui de recueillir les épaves et les choses perdues par leurs maîtres, qui le devint vers la même époque [5].

Celui de s'approprier les trésors découverts, les *fortunes d'or et d'argent*, comme disent les Établissements de Saint-Louis, qui attribuent les premières au roi exclusivement, et partagent les secondes entre le roi et le seigneur du lieu où la découverte a été faite.

tés de 1665 pour Tunis, de 1684 pour Alger, de 1685 pour Tripoli, et de 1689 pour le Maroc.

[1] Traités de 1529, 1544, 1714.

[2] Traités de 1662, 1678, 1713.

[3] Traité de 1608.

[4] Ordonnance de réforme de 1413.

[5] Voir les ordonnances de 1360, 1364, 1413.

SECTION IV. — *Des droits établis en raison de la police générale qui appartenait au roi.*

§ 1er. Ventes d'offices et de lettres de maîtrise. — § 2. Droits ayant pour but d'assurer la validité et la publicité des actes.

§ 1. — Ventes d'offices et de lettres de maîtrise.

Le plus ancien de ces droits était le droit de greffes. On comprenait sous ce nom, outre les dépôts où étaient conservés les minutes, les registres et les actes des différentes cours, les offices de greffiers avec les revenus qui y étaient attachés. Or la plupart de ces offices, ainsi que ceux de notaires ou de tabellions, furent aliénés et constitués à titre héréditaire. Le droit de greffe consistait donc simplement dans la faculté de les aliéner ou de les vendre. Ces aliénations eurent le même sort que celles des fonds domaniaux. Philippe le Long révoqua, en 1317, toutes celles qui avaient été faites avant lui; en 1318, il déclara les greffes et les sceaux des chancelleries partie intégrante du domaine, et en cette qualité, sujets à être vendus et rachetés. La clause de l'inaliénabilité leur fut applicable, comme elle l'était aux autres parties du domaine. Toutes les nouvelles charges de ce genre, que créèrent les successeurs de Philippe le Long, furent réunies au domaine successivement [1].

[1] Voir l'ordonnance de Louis XII qui réunit au domaine les *greffes*, *sceaux*, *geôles* et *prisons*. — Voir encore un édit de Henri III, de mars 1580, autorisant les ventes avec clause de rachat perpétuel.

C'est ici le lieu de remarquer que les prévôtés étaient vendues ou affermées, mais très-rarement données *en garde* ou à titre de simple commission. Charles V en explique la raison qui était toute fiscale. « Quòd nobis longè majora reddunt emolumenta, quùm traduntur » ad firmam quàm aliter. » (Ordonnance de 1357). Mais les villes qui traitaient avec le roi, aimaient mieux stipuler qu'elles auraient des prévôts à garde, avec des gages suffisants. Les États provinciaux qui accordaient des aides insérèrent souvent la même clause dans leurs conventions. Enfin, les rois furent obligés d'accorder aux justiciables,

La création de nouveaux offices et leur vénalité s'expliquent de la même manière que le droit de greffes. Ces offices, considérés comme faisant partie du domaine, étaient dès lors susceptibles d'être vendus avec clause de rachat perpétuel. Jamais les acheteurs ne manquèrent, soit spéculation, soit vanité; car l'achat des charges offrait toujours ou l'occasion de faire un gain, ou l'appât des honneurs et des priviléges. C'était une des ressources les plus fatales que l'État pût employer, parce qu'elle enlevait à l'impôt d'un côté ce qu'elle lui donnait de l'autre, parce qu'elle multipliait les sinécures, fortifiait les préjugés établis contre les professions mécaniques, enlevait enfin une partie des capitaux dont l'industrie et le commerce auraient pu profiter. Les abus qu'elles entraînaient dépassèrent même toute mesure au XVI[e] siècle, lorsqu'on vendit le même office à deux ou trois acheteurs (*titulaire*, *alternatif*, *triennal*), qui exerçaient à tour de rôle [1]. Ce genre d'impôt eut cependant un avantage: il était volontaire, et les riches le payaient seuls. Si les acheteurs manquaient, ce qui était rare, on désignait les personnes de la cour qui devaient être tenues de prendre quelques-uns des offices nouveaux; c'était alors une sorte d'emprunt forcé. Il eut aussi un résultat politique fort remarquable, et que j'ai déjà signalé; il attribua successivement au roi la libre disposition de toutes les fonctions administratives.

La multiplicité des créations et des ventes de charges, qui ne permet pas de les énumérer, souleva de très-vives protestations, surtout de la part des États généraux et des Parlements [2]. On leur reprochait avec raison d'engager l'avenir

dans les édits *pour le bien du royaume*, force garanties contre les prévôts qui avaient acheté leurs charges.

[1] Il y eut même des offices quatriennaux en 1643.

[2] Plût à Dieu! s'écrie l'avocat général Bignon, orateur du Parlement, devant Louis XIII, en 1633, que V. M. sût combien cette

financier du pays, l'État consommant sur-le-champ le capital dont il s'engageait à payer la rente. Le droit royal fut donc souvent contesté et l'aliénation des offices prohibée [1]. Mais les prohibitions ne furent pas observées, et les adversaires du droit s'attachèrent bien moins à le combattre qu'à réparer ses mauvais effets. Les États de 1614 s'occupèrent beaucoup de la suppression et du remboursement des offices inutiles, sans réussir à résoudre cette question, malgré le projet soumis à l'assemblée par le traitant Beaufort [2]. D'ailleurs ce remboursement était, comme le rachat des domaines, une œuvre à recommencer sans cesse, parce qu'il y avait autant de créations que de suppressions.

Le gouvernement, convaincu des difficultés que présentait une pareille entreprise, y renonça plusieurs fois, d'une manière avantageuse, au moyen de l'*annuel* ou de la *paulette*, c'est-à-dire en imposant aux pourvus d'offices l'obligation de payer au roi chaque année un soixantième du prix d'achat [3]. Cette seule condition rendait leur propriété

multiplication d'offices apporte de préjudices, qu'elle dépeuple vos armées, qu'elle diminue le commerce et augmente l'oisiveté dans l'esprit de ceux qui se pourraient occuper à d'autres emplois plus utiles au bien et à la puissance de l'État, qu'elle consomme les familles et en épuise toute la fortune, et qu'elle corrompt nos cœurs et les porte dans le luxe, qui n'est déjà que trop grand parmi nous, qui sommes nourris dans les désordres. » Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 285.

[1] Elle l'est par l'ordonnance de Blois de 1579, rendue sur les plaintes des députés des trois ordres.

[2] Ce projet consistait à rembourser les offices de judicature et de finance à la mort de chaque titulaire, en prenant pour base le prix auquel la charge avait été constituée, et à rétablir ces offices dans le nombre fixé en 1576, mais au choix et sans vénalité. On devait augmenter les gages des officiers judiciaires et supprimer les épices. Les États rejetèrent ce plan ; ils prétendirent que les propriétaires seraient injustement dépouillés, si après avoir acheté ces charges à un prix supérieur à celui de leur première constitution, ils étaient remboursés sur un autre pied que sur celui de leur valeur actuelle

[3] Voir le chapitre VIII, *De la Justice*.

de viagère héréditaire. Mais la question de l'hérédité des charges, qui se trouvait ainsi décrétée indirectement, souleva une vive polémique, et la paulette, créée en 1604, puis rétablie en 1621 après une suppression de trois ans, ne subsista en définitive qu'un temps assez court.

Un usage assez constant obligeait encore les pourvus d'offices à payer lors de chaque nouvel avénement un droit de confirmation.

La vente des lettres de maîtrise présente une grande analogie avec celle des offices. C'était une ressource fiscale déjà ancienne lorsqu'Henri III en rendit l'emploi presque régulier. Le célèbre édit de 1581, confirmé plus tard sur la demande de l'assemblée des notables de 1597, fit de l'autorisation de travailler un droit *royal et domanial*, et déclara l'achat de ces lettres obligatoire pour tous les chefs d'industrie. On battait monnaie en créant des maîtrises de chaque métier, dans chaque ville, au premier prétexte : pour l'avénement du roi, pour sa majorité, pour son mariage ou celui d'un prince du sang, etc... La suppression des nouvelles maîtrises fut demandée comme celle des nouveaux offices par les États généraux de 1614, mais sans plus de succès.

Au reste, la déclaration du droit domanial servit en cette circonstance à couvrir l'établissement d'un impôt sur l'industrie, impôt correspondant à notre impôt actuel des patentes. La doctrine du droit domanial, trop absolue dans la forme, avait quant au fond beaucoup de rapports avec la doctrine aujourd'hui admise et suivant laquelle l'État, assurant au travail la protection qui lui est nécessaire, doit percevoir une part dans ses profits. Tel fut le véritable caractère de la vente des lettres de maîtrise [1].

[1] Les maîtrises furent d'ailleurs une des institutions dont le gouvernement se servit pour réglementer l'industrie. (Voir le chapitre XVII).

§ II. — Droits ayant pour but d'assurer la validité et la publicité des actes.

Il faut citer encore parmi les droits qui appartenaient au roi à raison de la police du royaume, ceux qui avaient pour but de garantir l'authenticité des actes et d'assurer leur publicité.

Tel fut le droit d'insinuation ou de centième denier. L'insinuation ou la transcription sur un registre public fut établie par François Ier, comme une formalité nécessaire pour la validité et la publicité des donations, surtout en ce qui regardait les hypothèques (1539). En 1563, cette formalité fut étendue d'une manière générale à tous les actes de dispositions entre vifs ou de dernière volonté. Comme le droit était d'un pour cent, on l'appela droit de centième denier. Les registres d'insinuation furent tenus d'abord par les greffiers des justices royales, puis après le règne d'Henri II par des greffiers spéciaux auxquels était attribuée une partie du droit perçu, et que l'on pourrait comparer à nos conservateurs des hypothèques. Au reste, leurs offices furent supprimés, en 1710, lorsque la ferme des insinuations eut été comprise dans le bail des fermes générales du domaine.

Le droit de contrôle des actes des notaires, qui équivaut à peu près à notre droit actuel d'enregistrement, fut établi sous Henri III, en 1581. Ces actes ne faisaient foi à l'égard des tiers, quant à leur teneur et surtout quant à leur date, qu'après le contrôle. Le contrôle appartint d'abord aux tribunaux ordinaires de la justice royale; après 1693, on le confia à des bureaux spéciaux que l'on établit dans toute la France, excepté dans les provinces récemment acquises, comme l'Alsace, la Flandre, l'Artois et le Hainaut. Les créations d'offices se multiplièrent dans ces bureaux pendant

les dernières années de Louis XIV, et presque tout le produit de l'impôt se trouva absorbé par les taxations des titulaires. Cela obligea de faire, en 1708, un nouveau tarif; on régla les taxations, et le droit fut affermé au profit du roi.

Bien que ces droits fussent de création royale, il faut remarquer qu'ils n'avaient pu être établis ni perçus dans toutes les provinces de la même manière, et que les réglements de Louis XIV leur donnèrent seuls quelque uniformité [1].

Après avoir soumis au contrôle les actes notariés, on y soumit les actes sous seing privé (ordonnance de Moulins) (1566), toutes les fois du moins qu'ils étaient passés pour une somme excédant cent livres; ce fut une des conditions de leur validité. Le contrôle des actes sous seing privé fut d'abord confié aux notaires; on le leur enleva, en 1705, pour l'attribuer aux contrôleurs des actes notariés.

Le droit de contrôle des exploits des huissiers et des sergents (édits de 1654, 1669), encore établi dans le but de garantir les tiers contre les antidates, passa par les mêmes vicissitudes.

On établit, en 1653, un droit de *formule*, c'est-à dire de timbre sur tous les papiers et les parchemins qui devaient servir à l'expédition des actes judiciaires; on avait imaginé de faire imprimer en tête de chaque feuille des formules pour ces actes, ce qui aurait servi en même temps à rendre partout la procédure uniforme. L'édit de 1653 n'eut pas d'exécution et fut renouvelé sans succès en 1671; Colbert crut alors avantageux de supprimer ce droit et de le remplacer par un autre que l'on perçut à la fabrication sur tout le papier et le parchemin qui sortaient des manufactures françaises. Mais il ne tarda pas à comprendre le préjudice qu'éprouvaient ces manufactures; il revint donc lui-même

[1] La perception du droit d'insinuation fut quelquefois suspendue en fait, par exemple après 1645. On avait voulu l'aliéner, et l'on n'avait pas trouvé d'acquéreurs.

à l'ancien système, et rétablit le droit de timbre, qui conserva, très-improprement du reste, le nom de droit de *formule*; car le projet de rédiger des formules d'un usage général fut abandonné.

L'exploitation des maisons de jeu était soumise à un droit fiscal; et ce fut une raison d'autoriser souvent l'établissement de ces maisons, au mépris des arrêts nombreux que les Parlements rendaient contre elles[1].

Enfin on pourrait ajouter un assez grand nombre de droits particuliers attribués à divers offices, et dont la police générale fut la cause ou le prétexte; mais leur énumération n'aurait pas d'intérêt.

Les mesures administratives qui concernaient ces droits appartinrent successivement aux bureaux de finance et aux intendants. Les intendants reçurent le serment des officiers, et furent même en partie juges du contentieux pour cette branche du domaine[2].

CHAPITRE XI.

DES IMPOSITIONS.

Le revenu du domaine et le produit des droits domaniaux devaient suffire pour les dépenses ordinaires du roi; mais les dépenses extraordinaires, celles de la guerre, par exem-

[1] « Quarante-sept brelans autorisés, dont le lieutenant civil touche de chacun une pistole. » *Journal de l'Estoile*, 12 avril 1611.

[2] Voir les déclarations de 1706 et de 1710 réglant les attributions des intendants, en ce qui concerne le contrôle des actes, et l'insinuation laïque.

ple, exigeaient d'autres ressources. On y subvenait par le moyen des impositions.

Ce qui distingua longtemps les impositions des revenus domaniaux, c'est qu'elles étaient extraordinaires, tandis que ces revenus étaient permanents.

Du reste, on les confondait en général sous le nom d'*aides* et de *tailles*, qui ne paraissent pas avoir eu dans la langue financière primitive un sens bien déterminé. Suivant Ducange, la différence des tailles et des aides consistait en ce que les premières étaient levées arbitrairement, et les secondes consenties par les contribuables. Le nom de taille paraît s'être appliqué aussi de préférence à l'impôt payé par les roturiers, et le nom d'aide à celui que payaient les nobles. C'est à partir du xv[e] siècle seulement qu'on a réservé la désignation plus spéciale de taille à l'impôt direct, et celle d'aide à l'impôt indirect.

Il est impossible de séparer l'histoire des impôts directs et indirects avant le règne du roi Jean, époque où la force des choses obligea pour la première fois de faire entre eux une distinction qui demeura d'ailleurs incomplète jusqu'au temps de Charles VII.

SECTION I[re]. — *Des tailles et des aides jusqu'au roi Jean.*

§ 1[er]. En quoi consistaient les impositions dans chaque seigneurie.
§ 2. Premières impositions levées par les rois.

§ I[er]. — En quoi consistaient les impositions dans chaque seigneurie.

Dans les siècles féodaux, chaque seigneur vivait, comme le roi vécut plus tard, de son domaine. Mais en temps de guerre tous les hommes de sa terre, francs ou serfs de corps, devaient l'assister.

L'aide semble avoir consisté originairement dans l'obligation où étaient les vassaux de mener leurs hommes d'ar-

mes à l'appel du seigneur. Plus tard, vers le XIIe siècle, quand l'usage d'enrôler des compagnies mercenaires de routiers prévalut, l'obligation du service militaire personnel changea de nature, et fut transformée en obligation pécuniaire; sa conversion en argent fut un premier progrès de l'économie publique. Toutefois, l'aide ne cessa pas d'être encore levée dans plusieurs circonstances sous sa première forme. Ainsi, au XIVe siècle, la ville de Paris promet à Philippe de Valois quatre cents gens d'armes, s'il se met en personne à la tête de l'armée [1]; au XVIIe, pendant la Fronde, elle s'oblige à équiper un cavalier par porte cochère [2].

L'aide levée en argent et destinée à tenir lieu du service militaire, portait plus particulièrement le nom de *subvention*.

On appelait encore aides les présents que les vassaux faisaient à leurs seigneurs dans certaines circonstances, et on les distinguait en aides légales et aides gracieuses. Les aides légales étaient obligatoires et payées au seigneur lors du mariage de sa fille aînée ou de la chevalerie de son fils aîné.

Les serfs de corps et les bourgeois des villes sujettes qui leur étaient assimilés, ne devant pas de service militaire, étaient en retour corvéables, c'est-à-dire que le seigneur pouvait exiger d'eux tels travaux que bon lui semblait. Peu à peu ces corvées furent remplacées par le paiement d'une obligation pécuniaire, la taille, comme le service militaire, avait été remplacée par la subvention. La taille, à son origine, était arbitraire; mais l'intérêt qu'avaient les seigneurs d'augmenter le nombre de leurs sujets, en leur assurant des

[1] Il est vrai que la condition ne s'étant pas réalisée, l'équipement des 400 gens d'armes fut remplacé par une taxe sur les marchandises.

[2] En 1597, Sully propose à Henri IV d'obliger les provinces du nord, comme plus exposées aux attaques de l'ennemi, à lever et entretenir pendant un certain temps des régiments à leurs frais.

garanties, modifia cette règle dans son application ; les serfs payèrent en beaucoup de pays une *taille abonnée*, c'est-à-dire fixée de gré à gré pour l'année entière, ce qui fut un acheminement à la permanence de l'impôt. La clause de l'abonnement pour la taille était une de celles auxquelles les villes sujettes attachaient le plus de prix, et la première qu'elles fissent insérer dans leurs chartes de priviléges. Quant aux villes qui obtinrent leur affranchissement, elles n'en continuèrent pas moins de payer des tailles, mais se firent reconnaître le droit de les consentir.

L'impôt, subvention ou taille, était direct. Les officiers de chaque seigneurie faisaient des rôles annuels, et fixaient la cote de contribution de chacun des habitants. L'évaluation ne devait pas être fort régulière ; mais elle était faite, du moins pour les serfs, à raison des personnes et de l'étendue des fonds taillables : l'impôt était donc personnel et territorial tout à la fois.

§ II. — Premières impositions levées par le roi.

Le roi exerçait dans ses domaines les mêmes droits que chaque seigneur dans les siens. Mais l'usage s'établit aussi, probablement vers le XIIe siècle, qu'il levât comme roi dans la France entière une aide générale lors de circonstances déterminées, telles que les croisades. La plus ancienne des aides royales dont l'histoire ait gardé le souvenir est la *dîme saladine*, levée, en 1188, par Philippe-Auguste avant son départ pour la Terre-Sainte. Quiconque refusa de se croiser dut payer pendant un an le dixième de ses revenus et le dixième de sa fortune mobilière. Le clergé et les nobles chevaliers (*milites*) furent rangés au nombre des contribuables ; on n'exempta que les lépreux, l'ordre des Chartreux, ceux de Cîteaux et de Fontevrault.

Quand cet usage fut établi et que le roi, non content de

lever la taille comme seigneur dans ses domaines, en leva une seconde à titre de roi, dans tout le royaume, pour chacune des guerres qu'il dut soutenir, on distingua la taille seigneuriale et la taille royale. D'ailleurs cette dernière fut répartie et levée comme la précédente par les seigneurs qui en faisaient passer le produit entre les mains des agents royaux [1].

On admit dès l'origine un certain nombre de priviléges ou de motifs d'exemption. Les croisés étaient exempts, parce que la croisade était la cause de l'impôt. Les clercs étaient exempts de la taille personnelle, parce que les règles canoniques leur interdisaient l'exercice du commerce et de l'industrie; mais tout fait de commerce entraînait pour eux déchéance de ce privilége [2], qu'on étendait aux gentilshommes par une raison semblable et avec les mêmes conditions [3]. Enfin les clercs étaient exempts de la contribution foncière, sans doute en vertu de clauses renfermées dans les anciennes donations. Mais on mit des restrictions à la faculté qu'avait l'Église de faire des acquisitions territoriales, qui auraient diminué le revenu des tailles. Philippe-Auguste rendit, avec l'assentiment des barons et des clercs du royaume, une ordonnance portant qu'un fils ecclésiastique ne pourrait jamais recueillir plus de la moitié de la succession paternelle.

Le communes et les villes affranchies furent chargées, comme les seigneurs, de répartir et de livrer elles-mêmes la taille royale; saint Louis leur en reconnut le droit. Il leur permit aussi de l'élever plus haut que le chiffre fixé par le roi ou par leurs traités d'abonnement, et d'employer l'excé-

[1] Philippe-Auguste, à la veille de partir pour la Terre-Sainte, ordonne aux barons et aux prélats d'attendre son retour pour faire remise de la taille à leurs sujets.

[2] Ordonnance de 1214.

[3] Voir les Établissements de Saint-Louis.

dant à acquitter leurs dettes, principal et intérêts. Son ordonnance entre dans le détail des formes de la répartition. Trente ou quarante bourgeois, élus par les notables, doivent choisir à leur tour douze *asséeurs*, et ces douze asséeurs, après avoir fixé la cote de contribution de chacun, doivent désigner quatre personnes pour régler la leur propre.

Telle était la taille royale dans les premiers temps de son établissement. Mais les rois s'efforcèrent, à plusieurs reprises, de se délivrer, pour sa perception, de l'intervention des seigneurs et des villes franches, comme le prouvent les plaintes assez fréquentes des intéressés. Les seigneurs de Normandie se plaignirent à Charles le Bel, en 1325, que ses officiers levassent la taille royale sans leur intervention dans les villes qui leur appartenaient [1]. Ils n'obtinrent que de faire changer l'assiette de la taille; elle fut convertie en un droit indirect, dont la perception fut attribuée aux commissaires royaux, en concurrence avec les officiers seigneuriaux, sans qu'on pût invoquer d'usage contraire.

Il faut ajouter que jusqu'au règne de Charles VII la taille demeura impôt extraordinaire, et que plusieurs villes obtinrent d'en être affranchies d'une manière plus ou moins complète, à titre gratuit ou à prix d'argent.

Sous Philippe le Bel, la continuité des guerres soutenues contre les étrangers rendit plus fréquente la levée des aides générales, et, comme il paraît avoir été d'usage que ces aides fussent votées par les seigneurs et les prélats, Philippe le Bel réunit à Paris à cet effet les premiers États généraux de son domaine, auxquels il fit assister les principaux représentants de la bourgeoisie [2]. Les *subventions* qu'il obtint en 1303 pour les guerres de Flandre furent payées par tous les ha-

[1] Les villes *batéices*, comme les appelle l'ordonnance.
[2] Voir le chapitre II.

bitants du territoire, excepté par les nobles qui préférèrent servir en personne. La contribution était du cinquième pour un revenu de cent livres tournois en fonds de terre, et du quart pour un revenu de cinq cents livres tournois en objets mobiliers. Le roi insiste, dans le préambule de l'édit, sur l'avantage qu'offre cette contribution substituée au service personnel, et il recommande à ses commissaires de ménager les barons, en leur laissant lever eux-mêmes l'impôt, avec l'assistance, toutefois, d'un prud'homme par lui désigné[1].

Philippe le Bel et ses successeurs levèrent fréquemment des aides semblables, soit dans le royaume entier par le moyen des États généraux, soit dans telle ou telle province par celui des États particuliers. Les seigneurs stipulaient seulement que ces concessions ne pouvaient leur porter de préjudice et ne constituaient aucun droit en faveur du roi. La répartition avait lieu proportionnellement aux facultés de chacun, *faite compensation du riche au pauvre*[2]. Les nobles déclaraient leur fortune par serment[3], et les riches devaient être taxés de préférence[4]. Une des plus considérables de ces aides fut celle que leva Philippe de Valois, en 1347, après la bataille de Crécy, sur tous les non-nobles du royaume. Souvent les villes remplaçaient l'aide par un octroi temporaire, qu'elles établissaient avec l'autorisation royale, comme fit Paris en 1324 et en 1349.

Les aides continuaient donc d'être des taxes extraordi-

[1] Ordonnance du 25 mars 1303. « C'est à savoir que vous devez être avisés de parler au peuple par *douces paroles*. — En toute manière montrez à nos sujets comment par cette voie de finer (payer finance) ils sont hors du péril de leurs corps, des grans coûts des chevaux et de leurs dépens, et pourront entendre à leurs marchandises et les biens de leurs terres administrer. »

[2] Ordonnance du 9 octobre 1303.

[3] Ordonnance de 1319. Aide des nobles de l'Auvergne.

[4] Ordonnance de 1322, pour lever un subside sous prétexte de croisade. « Omnes subditos, præsertim divites et abundantes. »

naires, personnelles et territoriales. L'usage voulait seulement qu'elles fussent consenties par les contribuables, ou du moins par leurs représentants. La même règle s'étendit aux tailles qui cessèrent d'être arbitraires, et qu'il n'était d'ailleurs pas aisé de distinguer des aides. Au reste il ne s'agit ici que des impôts levés par le roi : j'ai expliqué ailleurs comment les seigneurs perdirent le droit d'en lever pour leur propre compte [1].

Le roi Jean traita successivement, dans les premières années de son règne, avec les différentes provinces de la Langue d'Oil, avec le Vermandois, la Normandie, la ville de Paris et l'Amiénois en 1351 ; avec l'Auvergne, le Limousin, l'Anjou et le Maine en 1355 ; et il obtint une aide des trois États de chacun de ces pays. Mais il faut faire entre ces aides, qui portent un nom commun, une distinction importante. Les unes, celles que l'on appela aides par feux, ou aides par forme de taille, ne cessèrent pas d'être des impôts directs, tandis que les autres furent des impôts indirects établis sur une autre base et sur des principes tout différents. C'est donc à cette époque qu'on doit séparer leur histoire, quoiqu'on ne réservât pas encore la désignation de tailles aux premiers et celle d'aides aux seconds.

SECTION II. — *Des impôts directs depuis le roi Jean.*

§ 1er. Établissement de l'impôt direct octroyé par les provinces. Son assiette, son administration : priviléges qu'il comportait. — § 2. Permanence des tailles depuis Charles VII. Nouveaux réglements du service. — § 3. Plaintes des Etats au sujet des tailles. Augmentations et diminutions successives. Mesures de Sully. — § 4. XVIIe siècle. Diminution des priviléges. Assimilation des pays d'Etats aux pays d'élections. Projets de rendre la taille réelle uniforme. Mesures prises par Colbert. — § 5. Projet de dîme royale de Vauban.

§ I. — Etablissement de l'impôt direct octroyé par les provinces. Son assiette, son administration : priviléges qu'il comportait.

En 1355 la province d'Anjou et de Maine accorda au roi

[1] Voir le chapitre III.

deux sols six deniers tournois pour chaque feu ; elle nomma six collecteurs dont elle devait elle-même et seule recevoir les comptes; elle chargea les évêques d'Angers et du Mans d'indiquer le nombre et la contenance des paroisses de leurs évêchés. Ce traité fut le modèle de beaucoup d'autres conclus encore sous ce règne, soit avec des provinces, soit avec des villes isolées [1].

Les Etats généraux de la Langue d'Oil, qui s'assemblèrent une fois en 1355 et trois fois en 1356, établirent une aide générale qui fut d'abord indirecte; mais, comme la perception en était difficile et que des murmures s'élevaient de tous côtés, ils revinrent à l'ancien système, c'est-à-dire à la contribution foncière et mobilière; ils se montrèrent seulement favorables au privilége du clergé et de la noblesse; ils accordèrent une exemption complète aux gens d'Eglise payant décime, et ils déclarèrent les nobles exempts pour la portion de leur revenu qui excédait 5,000 livres du temps. L'impôt se trouva de cette manière proportionnellement plus élevé pour les pauvres que pour les riches, malgré les modérations introduites en faveur des mercenaires, des serviteurs à gages, et des serfs taillables à la volonté des seigneurs [2].

Les Etats généraux de la Langue d'Oil furent réunis encore deux fois en 1357, et une fois, à Compiègne, en 1358. Les Etats de Compiègne, dont s'étaient retirés une partie des membres du clergé et de la noblesse, établirent un impôt direct plus justement réparti. L'Eglise dut payer un dixième du produit de ses bénéfices, la noblesse douze de-

[1] Par exemple, les communautés de la sénéchaussée de Beaucaire octroyent au Dauphin, le 13 février 1358, un *capage*, c'est-à-dire une capitation à raison de 1/0 sur les immeubles, et de 2/0 sur les meubles pendant deux ans.

[2] États généraux de mars 1357. M. Michelet évalue la taxe à 5/0 sur les plus pauvres, 4/0 sur les pauvres, 2/0 sur les riches.

niers pour livre de son revenu; les habitants des villes et châteaux fermés durent entretenir un homme d'armes par soixante et dix feux, les serfs abonnés par cent feux, et les serfs taillables à merci par deux cents feux. Les mercenaires et les serviteurs à gages logés chez leurs maîtres durent payer une taxe proportionnelle à leur gain.

Mais les aides, directes ou indirectes, votées par les États généraux, eurent cela de commun que les États nommèrent pour les administrer des agents particuliers. Ils en confièrent la répartition à neuf surintendants généraux, trois de chaque ordre, qui devaient être assistés de commissaires ou élus dans chaque province, et pour que les surintendants ne fussent pas comptables, ils chargèrent de la recette deux receveurs généraux *prud'hommes et solvables*, assistés de receveurs particuliers. Les surintendants avaient juridiction, les clercs sur les clercs, les nobles sur les nobles, ceux qui avaient été choisis parmi les députés des villes sur les membres du tiers-état. Tel fut l'ordre établi en 1355. Les comptes de l'impôt devaient être rendus à l'assemblée même des États généraux qui s'ajournait pour trois mois.

Les Etats particuliers confiaient aussi les impôts qu'ils votaient à une administration dont ils prenaient les membres dans leur sein.

Les surintendants avaient au-dessous d'eux des élus nommés par les villes ou les provinces. Ces élus étaient chargés de la répartition, quand la taxe était directe. Toutes les fonctions, soit d'administrateurs, soit de comptables, étaient salariées par des assignations sur la recette.

En 1360, le roi s'attribua la nomination des surintendants qui avait appartenu aux Etats généraux.

Les difficultés de perception que présentait l'impôt indirect le firent convertir encore dans beaucoup de provinces et surtout dans les sénéchaussées du Midi en une contribution foncière et personnelle. On dressa alors de nouveaux

cadastres, ou peut-être révisa-t-on les anciens, dans les sénéchaussées de Beaucaire, de Carcassonne et de Toulouse. De 1362 à 1382, et même plus tard encore, on s'occupa de déterminer après information préalable le nombre de feux que chaque village comprenait[1]. L'Etat spéculait sur cette opération ; il vendait une diminution de feux à raison d'un franc d'or par localité ; le cadastre était même recommencé sans cesse à ce prix[2].

Depuis Jean jusqu'à Charles VII, l'impôt direct porta indifféremment les noms de taille, d'aide et de fouage. Dans les pays d'élection[3], il fut presque toujours voté par des assemblées particulière de nobles et d'ecclésiastiques ; quelquefois cependant il fut levé par simple ordonnance royale. Dans les pays d'Etats le vote des assemblées était obligatoire, et c'étaient elles-mêmes qui administraient l'impôt qu'elles avaient voté. Cette règle fut du moins suivie dans le Languedoc, l'Artois et le Dauphiné. L'Artois[4] s'affranchit des aides indirectes par un abonnement, qu'il renouvela chaque année, depuis 1361 jusqu'en 1412, époque où il obtint un privilége permanent ; il s'imposait, pour parfaire le montant de son abonnement, une taxe directe répartie par feux. Le Dauphiné jouit du même privilége[5] ; l'impôt y était perçu par les élus que nommait l'assemblée provinciale, excepté dans les juridictions des nobles et des évêques, ces derniers le percevant eux-mêmes ou par leurs officiers. Les élus faisaient la répartition entre leurs paroisses ; la répartition par tête entre les habitants d'une

[1] La sénéchaussée de Toulouse fut ainsi cadastrée en 1362 ; le pays d'Alais en 1363.

[2] Des lettres du 22 avril 1376 portent qu'il sera fait, moyennant finance, une troisième *réparation* ou diminution de feux dans les trois sénéchaussées du Midi.

[3] Voir l'Introduction.

[4] On y réunissait le Boulonnais et le comté de Saint-Pol.

[5] Priviléges du Dauphiné de 1367.

même paroisse, appartenait à ces habitants eux-mêmes[1].

Ce furent surtout les priviléges relatifs à l'impôt qui distinguèrent les pays d'États des autres provinces. Leur contribution fut toujours proportionnellement plus faible. Les stipulations faites en 1341 pour le Dauphiné, et que Charles V reconnut en 1367, portaient qu'il n'y serait levé de taille que pour les travaux dont le pays devait directement profiter.

Charles V révisa toutes les ordonnances constitutives de l'administration des impôts. Non content de nommer les surintendants, il nomma lui-même les élus (du moins dans les pays d'élections); il enleva aux élus le droit qu'ils avaient jusqu'alors exercé dans ces pays, celui de désigner les asséeurs et collecteurs des fouages; il voulut que les asséeurs fussent choisis comme dans les pays d'États par les habitants mêmes de chaque paroisse, et il déclara les habitants garants de leur recette et de leur gestion. Du reste, les asséeurs furent réputés officiers royaux; s'ils ne faisaient pas de poursuites en temps utile, ils pouvaient être poursuivis eux-mêmes comme débiteurs solidaires du fisc. Tous les droits éventuels attribués aux agents de l'administration furent remplacés par des gages fixes. Le cumul des fonctions d'élu et de receveur, d'administrateur et de comptable, fut sévèrement interdit[2]. Des réformateurs furent envoyés dans les provinces pour inspecter le service[3].

Charles V établit des fouages ou aides par forme de tailles à plusieurs reprises : en 1369, il ordonna de lever quatre livres par feux dans les villes et trente sous dans les campagnes; en 1374, six livres dans les villes et deux dans le plat-pays; en 1377, il fixa trois termes annuels de paiement.

[1] Quelquefois les paroisses étaient divisées en quartiers, comme celle de Bourg-d'Oysans dans le Dauphiné (lettres de 1377).

[2] Ordonnance du 21 novembre 1379.

[3] Par exemple : En 1372. (Ordonnance du 13 novembre).

Comme on pouvait craindre que l'État n'aspirât à rendre l'impôt foncier permanent, le Languedoc et la Bretagne prétendirent leurs priviléges violés et se soulevèrent. Charles V en mourant se vit obligé d'abolir les fouages pour l'avenir, et de faire remise de l'arriéré qui lui était dû; mais si la seconde partie de l'ordonnance fut exécutée, la première reçut à peine un commencement d'exécution; car, de nouvelles aides par forme de tailles furent souvent levées par Charles VI[1].

Étaient exempts de la taille 1° les nobles de noble lignée, vivant noblement, c'est-à-dire portant les armes ou hors d'état de les porter et ne faisant pas le commerce : 2° les gens d'église, les bénéficiers et les pauvres mendiants[2]. Les privilégiés ne pouvaient pas étendre leurs priviléges aux fiefs et aux autres biens qui leur étaient transmis par des roturiers, sans quoi la plupart des terres seraient devenues en peu de temps exemptes de contribution[3]. On peut donc regarder le privilége des deux premières classes pour l'impôt foncier comme un fait accompli dès cette époque.

La quotité de la taille était sans doute encore variable suivant les provinces. On voit qu'à Pézénas, au temps de Charles VI, elle était levée sur tous les immeubles même fictifs, mais sur les immeubles seulement, et qu'elle était de 2 p. 0/0 de la valeur, si cette valeur dépassait cent livres tournois; d'une obole pour livre, si la valeur était moindre[4].

J'ai déjà expliqué ailleurs (chap. des Finances générales)

[1] Exemples : En 1389, en 1395, en 1403.

[2] Voir l'édit de 1388, établissant une aide par forme de taille.

[3] Ordonnance de 1372. — Voir les ordonnances de 1444, 1464, 1484, sur les priviléges du Languedoc. On faisait aussi des remises de taille à des villes ou à des paroisses, en dédommagement d'un sinistre, comme d'une grêle ou d'une mauvaise récolte, ou dans un but d'utilité locale, comme celui d'élever des fortifications. On finit par tenir compte de ces causes accidentelles de dégrèvement, lorqu'on fit la répartition. (Pastoret, préface du tome XVI *Des Ordonnances.*)

[4] Voir un titre du 9 octobre 1416. *Recueil des Ordonnances.*

comment les surintendants devenus généraux des aides furent divisés, sous Charles VI, en deux sections, l'une chargée de l'administration et l'autre de la juridiction. J'ai exposé aussi comment s'étaient formées les cours des aides. Le nombre des élus fut fixé à trois, un clerc et deux laïques, dans chaque recette de diocèse, et dans les recettes où il n'y avait point d'évêchés à deux, un clerc et un laïque[1]. Les élus devaient fournir un cautionnement de mille livres, parce qu'ils étaient chargés d'adjuger les fermes aux enchères. Leurs charges devaient être affermées, d'après l'ordonnance de 1413.

Cette ordonnance de 1413 eut pour effet d'appliquer les règles de comptabilité de l'administration du domaine à l'administration des impôts : elle créa pour les impôts comme pour le domaine un receveur général et un contrôleur général[2]. La première moitié du produit des aides dut être invariablement affectée aux dépenses de la guerre; les autres assignations durent aussi être soumises à des règles fixes. Les commis sur le gouvernement des finances, qui étaient créés à la place des généraux des aides, recevaient l'ordre de ne pas diviser entr'eux géographiquement les différentes provinces, comme avaient fait leurs prédécesseurs, qu'on accusait de connivence avec les receveurs de leurs départements[3]. On proscrivit l'usage ruineux pour les contribuables en débet d'envoyer chez eux des sergents, ou, comme on disait alors, des *garnisaires* et des *mangeurs*, pour y vivre à discrétion.

§ II. — Permanence des tailles depuis Charles VII. Nouveaux réglements.

Charles VII fit dans le système des tailles la révolution

[1] Ordonnance de 1388.
[2] Le Languedoc avait aussi un receveur général et un contrôleur général, mais subordonnés à ceux de Paris.
[3] Voir l'ordonnance du 7 janvier 1401.

la plus considérable; il obtint des États du domaine royal réunis en 1439, qu'elles fussent déclarées permanentes, et, depuis 1444, il les leva comme telles, c'est-à-dire sans interruption et sans vote préalable. Les compagnies d'ordonnance venaient d'être instituées, et celles des francs archers le furent quelques années après; il fallait, dès que les troupes étaient permanentes, que la taxe qui servait à leur entretien le fût également. Cela fit disparaître la principale différence qui existait entre les impositions et les revenus domaniaux, différence qui d'ailleurs tendait à s'effacer depuis longtemps. En supprimant le vote des États pour lever la taille dans toute l'étendue du domaine, on ne fit aussi que convertir en règle un usage de plus en plus commun.

La permanence des tailles fut étendue aux pays annexés à la couronne; mais ces pays conservèrent le droit de les faire voter par leurs États provinciaux. Le Languedoc et le Dauphiné, sous Charles VII; sous les règnes suivants, la Bourgogne et la Bretagne se firent reconnaître expressément ce privilége [1]. Quelques essais furent tentés cependant pour attribuer aux agents royaux l'administration des tailles ainsi votées; car on voit les Etats de Languedoc stipuler, en 1484, que les commissaires du roi ne pourront en faire la répartition qu'avec l'assistance des députés de la province.

La permanence des tailles, qui fut bientôt accompagnée de celle des aides (voir plus loin), donna lieu de renouveler tous les réglements du service. Les élus, qui étaient déjà nommés presque toujours par le roi, furent déclarés officiers royaux, du moins dans les pays d'élection. On détermina leurs attributions administratives et leur juridiction. Ils furent tenus de faire dans leurs départements des visites ou

[1] La Normandie était aussi abonnée (lettres de 1462). Quelques villes particulières, comme Marennes (lettres de 1462 également) jouissaient du même privilége.

chevauchées, après lesquelles ceux d'une même province se réunissaient pour répartir, le plus justement possible et le fort portant le faible, le chiffre de la taille qui avait été fixé par le conseil du roi[1]. Ils durent dresser les rôles d'après leurs propres observations et d'après un rapport annuel que leur remettaient les collecteurs, et qui comprenait le nombre de feux de chaque paroisse, avec l'indication des changements survenus. Les élus, après avoir terminé leurs rôles, en envoyaient copie aux généraux de finance, et ceux-ci s'en servaient pour répartir le brevet de la taille l'année suivante entre les provinces et les élections, en augmentant ou diminuant leur contribution d'après leurs facultés supposées.

Les élus vérifiaient aussi les titres d'exemption. Leur juridiction était exclusive, et toute prétention rivale, soit des tribunaux ordinaires, soit à plus forte raison des tribunaux seigneuriaux, fut écartée d'une manière formelle[2]. On leur avait d'abord enjoint, à cause de la circonscription trop étendue des élections, de nommer des lieutenants dans toute châtellenie ou seigneurie ayant haute justice, pour juger en première instance les causes d'un ordre inférieur[3]. Mais ces lieutenants n'étaient autres que les juges ordinaires des seigneuries; or, l'inaptitude des juges ordinaires à traiter les questions de finance et le nombre infini de demandes d'exemption qui leur étaient adressées, firent bientôt supprimer ces sortes de tribunaux. On révisa la circonscription des élections en 1452 : on détermina dans chacune d'elles les localités où les élus devaient soit tenir des assises périodiques, soit établir des lieutenants spéciaux chargés des

[1] Ordonnances de 1452 et du 3 avril 1460.

[2] « Et n'auront plus doresnavant lesdits juges et châtelains desdits seigneurs particuliers ni autres juges ordinaires, la connaissance desdites aides et tailles. » (Ordonnance du 26 août 1452, art. 21.)

[3] Ordonnance de 1451.

causes secondaires. Les questions relatives au fermage de l'impôt furent réservées à la juridiction exclusive du tribunal central de l'élection. Au reste les plaidoiries étaient interdites devant tous ces tribunaux; ils ne faisaient usage que de la procédure sommaire [1]. Leurs appels étaient portés devant la cour des aides, qui était devenue cour souveraine [2] et avait reçu à cette époque sa constitution définitive.

Louis XI, à son avénement, destitua les officiers de la cour des aides de Paris, par vengeance personnelle et pour les punir de s'être déclarés contre lui en faveur de son père (1462); il destitua également les élus, contre lesquels s'élevaient des plaintes nombreuses depuis qu'ils étaient devenus officiers royaux permanents, et il se réserva de commettre leurs successeurs par des mandats annuels qui pourraient n'être pas renouvelés. Mais ces actes, dont le premier était une vengeance et le second une faiblesse, n'eurent point de suite. La cour des aides fut presqu'aussitôt rétablie, et la règle de l'inamovibilité des offices de finance écrite dans les lois, sauf à être plus ou moins fidèlement observée.

Il faut seulement ajouter que le nombre des priviléges en matière de tailles tendit à s'accroître : l'exemption dont jouissaient la noblesse et le clergé fut étendue aux cours souveraines, à la plupart des officiers royaux, et même à ceux de quelques seigneurs, tels que le duc de Nevers [3]. Certaines villes, comme Angoulême [4] et Troyes [5], obtinrent à cet égard un privilége absolu qu'elles firent renouveler plusieurs fois; beaucoup d'autres obtinrent la même exemption pour quelques années, et par des raisons très-diverses. De cette manière la taille se trouva encore moins uniforme à la mort de Louis XI qu'elle ne l'était à son avénement.

[1] Voir les ordonnances de 1451, 1460, 1490.
[2] Voir le chapitre IX.
[3] Lettres de 1461. — [4] Idem de 1461, confirmées en 1483.
[5] Idem de 1486.

Son produit était de dix-huit cent mille livres sous Charles VII ; il s'élevait à plus de quatre millions l'année de la mort de Louis XI, élévation qui peut s'expliquer par l'augmentation du nombre des provinces, par celle du numéraire et par une meilleure perception, mais que la multiplication des priviléges rendait onéreuse aux roturiers.

§ III. — Plaintes des États au sujet des tailles. Augmentations et diminutions successives. Mesures de Sully.

Les États généraux de 1484 firent, sous la minorité de Charles VII, un triste tableau de la situation des campagnes, et de la misère où l'augmentation des tailles avait réduit la France : ils auraient voulu les voir soumises, comme par le passé, à la condition d'un vote obligatoire, et ils invoquaient cette règle ancienne que rappelle aussi Philippe de Comines, « Nul prince ne peut autrement lever impôt que par octroi. » — « Il faut, lit-on dans leurs cahiers, que le pauvre laboureur paie et soudoie ceux qui le battent, qui le délogent de sa maison, qui le font coucher à terre, qui lui ôtent sa substance ; et les gages sont donnés aux gens d'armes pour le préserver et défendre, et garder ses biens. » — Les députés représentèrent quelles rivalités la répartition des tailles faisait naître entre les paroisses, combien leur mode de paiement entraînait de pertes de journées, de frais de sergents et de greffiers pour les gens des campagnes. Ils proposèrent entre autres réformes celle que François Ier accomplit dans le système des recettes, et qui consistait à centraliser dans la caisse des mêmes receveurs le produit des impositions et les revenus domaniaux ; ils appelèrent de leurs vœux le jour où le domaine pourrait suffire, et où les impositions seraient supprimées. Ils s'élevaient éloquemment contre le mauvais emploi qu'on faisait de ces dernières, et rappelant la prodigalité des pensions données aux seigneurs, ils s'écriaient dans leurs cahiers de doléan-

ces : « N'est point à douter qu'au payement d'icelles y a aucunes fois telle pièce de monnaie qui est partie de la bourse d'un laboureur, duquel les pauvres enfants mendient aux huis de ceux qui ont lesdites pensions ; et souvent les chiens sont nourris du pain acheté des deniers du pauvre laboureur dont il devait vivre. »

Ces remontrances eurent toutefois peu d'effet. Le mot de *taille* ne fut même pas remplacé par ceux d'*octroi* ou de *don*, comme les États l'avaient demandé. Charles VIII se contenta d'ordonner, en 1491, une *recherche générale*, et la formation d'un *compoix terrien*, c'est-à-dire d'un nouveau cadastre, pour que la répartition fût plus égale et plus juste. Une commission dut se mettre à l'œuvre dans les quatre généralités alors existantes, celles de Languedoïl, de Languedoc, d'Outre-Seine et de Normandie ; mais les frais de ce travail et les difficultés qu'il offrait le firent abandonner au bout d'un an [1].

Sous les règnes suivants, on rencontre force ordonnances réglant les fonctions et les obligations des élus [2]. Louis XII, François Ier, se plaignent qu'ils ne résident pas, qu'ils emploient des mesures arbitraires, abusives. On leur reproche de ne pas faire leurs chevauchées en temps utile, d'admettre des privilèges irréguliers, de répartir souvent de connivence avec les asséeurs une quantité de tailles plus forte que celle qui était portée sur les mandements du conseil. On reproche aux asséeurs de n'oser pas taxer les riches. Les offices d'élus furent déclarés incompatibles avec tous les autres, surtout avec ceux de juges ou d'officiers des seigneurs. La fiscalité fit augmenter leur nombre dans chaque élection sous François Ier [3].

Comme François Ier et ses successeurs abandonnèrent sou-

[1] Comme on le voit par des lettres de Charles VIII de 1494.
[2] Voir surtout les ordonnances de 1508 et de 1517.
[3] En 1523, 1543,

vent à prix d'argent le droit de lever certains impôts aux officiers municipaux des villes, une partie de la juridiction financière des tribunaux d'élections fut aliénée de cette manière; mais Henri III rendit à ces tribunaux, en 1578, toute l'étendue de leur juridiction primitive.

Le revenu de l'impôt foncier était presque toujours dépensé une année d'avance[1]. Au XVIe siècle, le chiffre de cet impôt fut élevé considérablement par l'augmentation de l'armée permanente. François Ier ajouta, en 1534, au *principal de la taille* la *grande crue*, destinée au paiement des légionnaires. Henri II y ajouta encore, en 1549, le *taillon*, destiné à augmenter la solde de la gendarmerie, des gens d'ordonnance, des chevau-légers et des gens de pied, toutes ces troupes ayant reçu l'ordre de payer exactement les vivres qu'elles se faisaient fournir. Ces impôts additionnels devinrent à leur tour permanents comme la taille elle-même. Les États d'Orléans demandèrent que les impositions fussent réduites et ramenées au chiffre où elles se trouvaient sous Louis XII; mais l'ordonnance de 1561 en fit inutilement la promesse.

Les règnes des fils de Henri II, temps de mauvaises mesures financières, signalés par l'aliénation fréquente des revenus domaniaux, le furent aussi par des ventes de tailles plus nombreuses que jamais. On permettait aux propriétaires d'affranchir leurs fonds à perpétuité moyennant une somme une fois payée. Dans la Bretagne seule, on voit Charles IX vendre des fouages (la taille y avait conservé ce nom) jusqu'à concurrence de trois cent soixante mille livres de principal en 1562, et pour douze mille livres de rente en 1573; Henri III, en 1577, affranchit à son tour, moyennant finance, deux feux par paroisse dans toute la province, sans préjudice des affranchissements individuels.

[1] Voir des lettres adressées par Charles VIII, le 5 février 1496, au receveur du Condomois.

Cependant, à une époque où presque toute la France était ruinée par les guerres de religion, les ventes de ce genre n'avaient pour effet que de faire retomber plus lourd le poids des tailles sur la classe la plus pauvre ; les rentrées devenaient très-irrégulières, et le cortége des saisies et des contraintes dont on poursuivait les insolvables, augmentait encore la misère des campagnes. On dut réviser alors les mesures qui servaient de sanction au réglement des tailles ; on supprima celles qui, frappant le laboureur dans ses moyens de travail, n'étaient propres qu'à accroître le déficit. Les lois qui déclaraient certains objets insaisissables furent renouvelées[1], et des remises d'arriéré permirent à beaucoup de paysans pauvres de faire les avances nécessaires pour les années suivantes. Dès 1571, trois années de sursis furent accordées aux laboureurs pour s'acquitter de leurs dettes envers l'État : en 1576, on remit l'arriéré de quatre années. De semblables remises eurent lieu encore en 1594[2], en 1598. La dernière fut l'œuvre de Sully, qui ne reculait pas devant un sacrifice momentané quand il savait que l'État en serait dédommagé plus tard avec usure. Il remit aux débiteurs, en 1598, tous les arrérages plus anciens que ceux de l'année précédente ; or, ils s'élevaient à près de vingt millions, mais la perte était bien moindre pour le Trésor, à cause des non-valeurs et des détournements dont il fallait tenir compte. Cette opération était à peine achevée que l'on vit les travaux agricoles, qu'on abandonnait peu à peu, reprendre une activité nouvelle et la quantité des terres en friche diminuer.

[1] Dans le Languedoc, il était défendu de saisir « les bœufs, mules, ni autres bêtes ou instruments nécessaires à labourer les terres, ni autres outils mécaniques, tant qu'on pourrait trouver autre chose en quoi se pût faire l'exécution. » Cf. des déclarations semblables de 1571, 1595, 1646 et 1671.

[2] Voir Bibliothèque royale. Fonds des Cinq-Cents, n° 14, p. 370.

Des inconvénients graves étaient attachés au mode de répartition de la taille. Comme elle était à la fois impôt foncier et personnel, et que le cadastre des terres présentait mille difficultés, l'usage voulait que l'on taxât les contribuables d'après leurs facultés présumées. Mais comme ces facultés s'estimaient d'après la dépense, les taillables en voie de s'enrichir étaient intéressés à restreindre leur consommation et à ne rien dépenser jusqu'à ce qu'ils fussent assez riches pour acheter un privilége. Il y avait donc là un abus flagrant. L'édit de 1600, qui eut pour objet de le réformer, donna pour base à la répartition la quotité des biens meubles et immeubles, le trafic et l'industrie des contribuables. « Le roi, portait le préambule, est plus désireux d'acquérir le nom de père du peuple que de laisser quelque souvenance à la postérité d'autres titres plus spécieux et élevés. »

En 1603, Sully profita de l'augmentation que ces mesures et une comptabilité meilleure avaient produite dans le revenu, pour diminuer le brevet de la taille de deux millions. Ce dégrèvement fut maintenu pendant les années suivantes, et eut lieu tout entier au profit de l'agriculture.

Sully révoqua aussi beaucoup d'affranchissements et de priviléges qui, non contents d'enlever à l'impôt les meilleures terres du pays, ajoutaient encore à toutes les difficultés du cadastre et de la répartition. On exigeait bien avant lui que les prétentions à la noblesse fussent appuyées sur des titres [1]; mais, comme tout le monde avait des prétentions semblables, la vérification de ces titres multipliait les procès et ruinait les familles. Le gouvernement d'autre part avait mis jusqu'alors peu d'obstacles à la multiplication des priviléges; il s'était contenté d'infliger quelques peines aux usurpateurs de la noblesse, et de les faire taxer arbitrairement par des commissaires spéciaux [2]. Il avait aussi soutenu

[1] Voir une ordonnance de 1546.
[2] Par exemple, en 1583.

ce principe, que le privilége des personnes franches ne pouvait s'étendre aux biens qu'elles affermaient, ni aux terres censives dont elles devenaient propriétaires[1].

Sous Henri IV on ne songeait pas encore à l'égalité de l'impôt; le privilége personnel du clergé et des vrais nobles, appuyé sur d'anciens contrats ou sur l'obligation du service militaire, ne rencontrait point de contradicteurs. Mais à côté du privilége attaché aux personnes, il en existait un autre attaché aux terres, et celui-là n'était pas accepté de la même manière; il souleva même de vives contestations dans les pays d'États.

Déjà, dans ces pays, le troisième ordre s'était plaint que le clergé et la noblesse, formant la majorité des assemblées provinciales, réglassent à peu près seuls le chiffre de toutes les contributions. L'ordonnance d'Orléans (1561) avait déclaré l'accord des trois ordres, dans chacune de ces assemblées, nécessaire pour fixer la somme que paierait chacun d'eux, et le consentement du Tiers tout à fait obligatoire[2].

Mais le Tiers ne se tint pas encore pour satisfait. Il demanda qu'une partie au moins de la taille fût *réelle*, c'est-à-dire établie sur tous les immeubles d'une province. Le tiers-état du Dauphiné représenta que, propriétaire d'un sixième du territoire, il ne pouvait, sans la plus flagrante injustice, payer seul l'impôt territorial. Il prouvait que le privilége ne s'était pas étendu dans l'origine à toutes les contributions, que depuis lors le nombre des exemptions achetées ou acquises à divers titres avait été très-multiplié à son grand préjudice, que le privilége enfin avait été

[1] Ordonnance de 1540. Voir de semblables déclarations en 1535 et 1543 pour le Languedoc, en 1540 pour le Quercy, en 1541 pour a Provence.

[2] « Et ne pourront (fixer la contribution de chaque ordre) le clergé et la noblesse seuls, comme faisant la plus grande partie. » (Ordonnance d'Orléans, art. 135.)

récemment constitué pour les taxes additionnelles à la taille. Ce n'était pas tout : les prétentions rivales rendaient impossible la formation des nouveaux cadastres, et les arrêts du conseil n'y mettaient jamais ordre que pour un temps fort court. Les troubles les plus violents s'élevèrent donc dans le Dauphiné, sous Henri IV : un arrêt fut prononcé en 1602 sur le rapport d'une commission dont Sully était membre [1]; mais le Tiers n'y trouva qu'une satisfaction imparfaite et refusa de renoncer à ses prétentions. D'ailleurs le projet de rendre la taille réelle, et par conséquent de lui faire produire davantage, n'était pas repoussé par le gouvernement d'une manière absolue. François Ier l'avait conçu, ce semble, et quelques auteurs en ont attribué la pensée à Charles VIII [2].

Cette question elle-même était complexe, car le gouvernement se proposait alors un double but, celui de rendre la taille réelle, et celui d'assimiler les pays d'États aux pays d'élections ; ce qui aurait rendu l'administration uniforme, mais aussi le pouvoir royal absolu partout. Or les intéressés défendaient leurs priviléges, tandis que les provinces s'efforçaient de conserver leurs garanties. Lorsque François Ier avait créé des siéges d'élections dans le Languedoc, en 1519, la résistance avait été si vive qu'il avait abandonné son dessein. Les provinces du Midi s'étaient préparées à défendre leurs libertés menacées. Les habitants du Rouergue avaient obtenu une déclaration royale qui reconnaissait aux États de leur pays le droit de nommer les receveurs des tailles et deniers royaux, « avantage dont ils avaient joui si paisiblement qu'il n'y avait mémoire du contraire. »

Sully voulut à son tour créer des offices d'élus dans le Languedoc, la Bretagne et la Bourgogne ; l'exécution de ce projet, qu'il soumit à Henri IV, en 1609, fut d'ailleurs différée jusqu'au règne suivant. Cependant il se rendait

[1] Un arrêt semblable avait été rendu pour la Provence en 1556.
[2] Moreau de Beaumont, *Traité des Impositions en France*, t. 2. L'assertion est probable, mais dénuée de preuves.

compte de l'opposition que soulevait une pareille entreprise, et quel que fût son amour de l'uniformité administrative, il ne songeait pas à renverser pour elle toutes les barrières de l'absolutisme royal. Dans un mémoire qu'il rédigea, après la mort d'Henri IV, sur l'origine et l'accroissement des tailles, il soutint que l'impôt devait être administré par le prince, mais consenti par la nation. Devançant le vœu des États généraux de 1614, ou plutôt répétant celui de tous les États généraux antérieurs, il déclara que si les rois avaient toujours fait voter au peuple le chiffre des contributions publiques, ils auraient épargné bien des troubles à la France, à leur propre pouvoir bien des dangers.

§ IV. — XVII[e] siècle. — Diminution des priviléges. Assimilation des pays d'États aux pays d'élections. Projet de rendre la taille réelle uniforme. Mesures prises par Colbert.

Ces différentes questions soulevées et non résolues, occupèrent à peu près tout le XVII[e] siècle.

Dans l'assemblée de 1614, le tiers-état, non content de solliciter une remise nouvelle d'arrérages et la suppression des priviléges attachés aux offices, surtout aux offices de cour, demanda encore dans le plan de réformes qu'il présenta pour l'administration financière : que dans les Etats provinciaux où l'on dressait les rôles, une double représentation fût accordée au Tiers, afin qu'il pût lutter à armes égales contre les deux autres ordres et défendre ses droits, et que dans les pays d'ancienne taille réelle, la taxe foncière fût répartie proportionnellement sur tous les biens ruraux, sans acception des propriétaires.

La proposition de déclarer la taille réelle dans tout le royaume fut soumise à l'assemblée des notables en 1627, par un président de la cour des aides. Elle ne réunit que trois voix, mais les notables ne se séparèrent qu'en recevant la promesse formelle d'un dégrèvement annuel de 600,000 livres sur le brevet, que La Vieuville venait d'é-

lever récemment, et qui dut être diminué ainsi de trois millions en cinq ans. Cette promesse reçut un commencement d'exécution en 1627 et 1628, et son exécution définitive en 1634 sous la surintendance de Bouthillier. D'Effiat opéra une remise d'arrérages, et le nombre des priviléges fut encore réduit à plusieurs reprises.

La question de la taille réelle continua d'être débattue dans le Midi très-vivement. Le tiers-état du Dauphiné protestait contre la décision intervenue sous Henri IV; il fallut, pour le tenir en respect, plusieurs déclarations royales et la présence de Louis XIII à Grenoble. Six siéges d'élections furent créés dans la province en 1628, ce qui enleva l'administration financière aux Etats.

Vingt-deux siéges d'élections furent créés égalcment dans le Languedoc; ils furent supprimés après plusieurs années de guerre civile, mais la constitution du pays fut révisée, et les Etats, tout en continuant à voter l'impôt, perdirent la plus grande partie de leur indépendance [1]. La répartition y fut attribuée aux intendants d'une manière plus ou moins exclusive : l'action royale se substitua peu à peu, dans toutes les branches de l'administration financière, à l'action provinciale. Cette révolution s'opéra également sur tous les points de la France, aussitôt après la création des intendants. Les collecteurs de chaque paroisse ne durent procéder à l'assiette de la taille qu'en présence d'un assesseur que l'intendant désignait [2] : cet assesseur fut rémunéré par un privilége personnel et un droit de prélèvement sur le produit total des impositions de chaque paroisse. Entre autres officiers royaux, des receveurs collecteurs de tailles furent institués dans le Languedoc en 1654 [3].

[1] Voir le ch. II, § 2, *Des États provinciaux*.— [2] Déclaration de 1657.
[3] J'ai expliqué ailleurs quelles avaient été, relativement aux tailles, les attributions des bureaux de finance, qui achevèrent, en 1627, d'enlever aux baillis l'exercice de la juridiction financière. Voir le chapitre IX.

Le brevet de la taille qui était de 43 millions à la mort de Richelieu, s'éleva sous Mazarin à 50 millions. Les priviléges furent si multipliés par les ventes qu'on en faisait qu'il n'y avait pas en 1656, suivant un édit de cette année, les deux tiers des contribuables qui fussent imposés. Tous ceux qui avaient acquis la noblesse, et dont les titres furent jugés valables, durent acheter la confirmation de leur droit à raison de quinze cents livres par tête.

Colbert diminua le chiffre de ce brevet dès l'année 1662, et ne le laissa s'élever de nouveau qu'extraordinairement, pendant la guerre de Hollande. Il nomma dès son arrivée au pouvoir une commission pour réviser les réglements des tailles. Aussitôt après, l'ordonnance de 1663, rendue sur le rapport des commissaires, simplifia les opérations de l'assiette et de la répartition, et limita strictement les causes d'exemption. Tout cumul d'offices emporta déchéance du privilége[1].

On avait commencé sous Louis XIII à faire un nouveau cadastre des pays de taille réelle placés dans le ressort de la cour des aides de Bordeaux. L'élection d'Agen avait été ainsi cadastrée, et l'on s'était attaché à faire disparaître toutes les exemptions mal fondées ou de date récente. Colbert fit continuer ce travail. La généralité de Montauban fut cadastrée, en 1666, par l'intendant Pellot; les élections de Condom et des Landes le furent par d'Aguesseau, intendant de Bordeaux. On déterminait la contenance réelle des terres, et, après les avoir évaluées, on les distribuait en plusieurs classes, suivant une contenance fictive qui servait de base à la répartition de l'impôt. Mais, comme on ne prit aucune mesure pour modifier le cadastre suivant les changements successifs survenus dans l'état ou la valeur des propriétés, l'opération accomplie par l'ordre de Colbert n'eut qu'une utilité restreinte et momentanée.

Colbert fit aussi nommer par le conseil du roi, en 1679,

[1] Déclaration de 1680.

une commission chargée de préparer un réglement uniforme des tailles réelles, dans les pays où elles existaient. D'Aguesseau, alors intendant du Languedoc, en fut le président; les intendants de la Guyenne, de la Provence, du Dauphiné, et les officiers des cours des aides de toutes les provinces, en firent partie. La taille réelle était en effet très-éloignée d'être uniforme; tantôt les biens-fonds étaient seuls imposés; tantôt l'impôt pesait à la fois sur les biens-fonds et l'industrie. L'industrie, à son tour, était irrégulièrement évaluée comme faisant le dixième, le douzième, le quinzième du revenu. La commission établit un système commun d'évaluation, et quand elle eut terminé son travail, Colbert le soumit à Pussort, dont il voulait connaître l'avis sur plusieurs questions, telles que les saisies réelles, le privilége du collecteur sur les biens du contribuable, etc.... L'ordonnance n'était pas encore rendue exécutoire lorsque Colbert mourut; elle fut alors abandonnée, sauf quelques articles que les États de Languedoc s'approprièrent et qu'ils firent confirmer pour leur province. Cet abandon fut d'autant plus fâcheux que le projet de rendre la taille réelle uniforme dans les pays du Midi n'était pour Colbert qu'un moyen de préparer l'extension de ce genre de taille à toute la France; ce qui eût assuré un mode plus juste de contributions directes, et diminué considérablement l'effet des priviléges.

Le même plan, dont l'exécution avait été ajournée par Pelletier et Pontchartrain, fut présenté de nouveau à Chamillart par l'officier de la cour des aides de Montpellier, qui était venu porter à Colbert le projet d'ordonnance. Chamillart l'examina avec l'intendant de finances Armenonville; mais il leur parut nécessaire de faire arpenter au préalable tous les fonds avec une mesure uniforme par les maires, échevins et syndics des villes, puis de faire entreprendre par experts une estimation périodique du revenu de chaque fonds, suivant le prix commun des denrées, et

tous frais de culture ou de réparations déduits. Il ne s'agissait donc de rien moins que d'assurer la périodicité du cadastre. La guerre de la succession d'Espagne entraina un nouvel ajournement, qui dura cette fois jusqu'en 1763.

Telle fut la seule mesure importante prise ou plutôt préparée au sujet de la taille dans les dernières années du règne de Louis XIV. On pourrait citer aussi beaucoup de suppressions de priviléges[1] ; mais elles n'eurent d'autre effet que de réduire les priviléges dans la mesure que les créations d'offices leur avaient fait considérablement dépasser.

§ V. — Projet de dime royale de Vauban.

C'est ici le lieu de rappeler qu'en 1695 Vauban présentait à M. Pelletier, alors sorti du contrôle, son *Projet de dime royale*, qu'il soumit tout aussi inutilement, en 1707, à Louis XIV. Ce livre, dont on défendit la vente et dont les exemplaires furent confisqués, préparait de loin une révolution complète dans la science financière. Vauban ne se contentait pas d'exposer avec force et vérité les maux inséparables du système d'administration qui régissait la France; il en exposait surtout les erreurs économiques. Il annonça le premier qu'il faudrait un jour supprimer le privilége et l'arbitraire, faire disparaître les inégalités, renverser cet édifice incohérent de contributions publiques auquel chaque siècle avait travaillé sur un nouveau plan, et qu'alors on étayait en vain par d'impuissantes réformes; qu'il faudrait enfin lui substituer un autre système régulier et rationnel.

Conformément à ces principes, Vauban proposait de supprimer tous les impôts et d'établir une taxe unique, variable

[1] En 1705, 1712, 1715. Au mois d'août 1715, on révoqua tous les anoblissements et toutes les exemptions de charges publiques accordées depuis 1689 pour une somme moindre de 10,000 livres.

du vingtième au dixième du revenu, et payable en nature pour le revenu des fonds de terre, en argent pour celui des autres biens. De violentes attaques s'élevèrent contre cette proposition, et surtout contre la perception de l'impôt en nature, que Vauban défendait par l'exemple des dîmes, payées alors de cette manière au clergé.

Si la plupart des dispositions de ce projet tombèrent promptement dans l'oubli, il n'en fut pas ainsi des principes sur lesquels il reposait. Comme les grandes idées, même prématurées, creusent toujours leur sillon, et trouvent quelqu'un qui les recueille, celles de Vauban furent recueillies par Boisguillebert, lieutenant civil au bailliage de Rouen. Boisguillebert n'est rien moins qu'un écrivain, et l'on peut douter qu'il ait été administrateur; le détail et le factum de la France [1] n'en offrent pas moins une curieuse étude économique de l'administration et de son histoire, principalement sous le règne de Louis XIV [2]. On voit, en les lisant, comment se préparait alors dans le monde des idées une révolution qui devait passer un jour dans celui des faits.

Au reste, l'uniformité, même pour l'administration des tailles, était bien éloignée encore, et le règne de Louis XIV lui avait créé de nouveaux obstacles. Chacune des provinces réunies à la France, l'Alsace, la Franche-Comté, la Flandre, avait obtenu le maintien de ses usages de finance particuliers. Il est vrai qu'on y avait institué des intendants; mais tantôt ils étaient maîtres, tantôt ils partageaient leurs pouvoirs avec les États provinciaux, comme en Artois. On ou-

[1] Publiées en 1695 et 1707.

[2] Boisguillebert fait en général une critique juste des actes financiers de Louis XIV. Il part cependant de cette fausse donnée, que l'administration financière avait été beaucoup plus éclairée jusqu'au règne de François I[er]. On peut voir l'opinion contraire victorieusement soutenue dans un ouvrage plus ancien et très-judicieux, la *Notitia regni Franciæ*, de *Limnæus*, lib. 2, cap. 9.

blia même, lorsqu'on créa de nouveaux offices dans ces pays, de se conformer aux règles établies dans le reste du royaume. Ainsi cinq tribunaux présidiaux, créés par Louis XIV, remplirent dans la Franche-Comté les fonctions qui appartenaient ailleurs aux bureaux d'élections.

Section III. — *Du dixième.*

La taille, augmentée extraordinairement de deux sous pour livre en 1705, le fut encore, en 1710, par l'établissement du dixième, nouvel impôt direct que Desmarets créa, par le conseil d'Orri, et qui consistait à faire payer à chacun la dîme de ses revenus de toute espèce. L'obligation de tenter un dernier effort pour ne pas accepter les conditions trop dures qu'avaient faites les puissances alliées aux conférences de Gertruydemberg, décida Louis XIV à recourir à cet impôt temporaire, fort onéreux sans doute, puisqu'il aggravait encore le poids des anciennes taxes, mais étendu pour la première fois d'une manière égale à toutes les classes de la nation. Il ressemblait beaucoup à celui qu'avait proposé Vauban. Le dixième était payé par tous les habitants du territoire, nobles ou roturiers, privilégiés ou non privilégiés ; il l'était même par les engagistes et les apanagistes.

Cependant l'égalité, admise en principe, ne fut pas complétement observée en fait : les préjugés ne le permettaient pas. Le clergé offrit, pour s'exempter du dixième, une somme de huit millions, et l'ordre de Malte soixante mille livres : ces offres furent acceptées, et l'on fit un recensement exprès des terres ecclésiastiques qui ne devaient pas être soumises à la contribution. Les pays d'États, quelques provinces d'élections, des villes même, obtinrent de s'abonner. Lyon se racheta pour six cent cinquante mille livres, afin d'éviter la difficulté qu'aurait présentée l'évaluation du revenu des diverses industries.

La levée du dixième devait cesser trois mois après la conclusion de la paix. Elle fut prorogée à plusieurs reprises et dura pendant tout le XVIII[e] siècle. Mais comme on en affranchit les fonds de terre en 1717, l'impôt perdit son caractère général, et ne porta plus que sur quelques branches particulières de revenus.

SECTION IV. — *De la capitation.*

La taille était impôt foncier et personnel tout à la fois. Le dixième était taxe du revenu. La capitation fut un impôt exclusivement personnel.

La capitation fut établie en 1695[1], sur la demande des États de Languedoc. Elle était payée par tout le monde, sans distinction de priviléges, mais proportionnellement au rang et au titre de chacun. Suivant Guyot[2], Louis XIV aurait douté s'il pouvait établir ainsi, de sa seule autorité, un nouvel impôt direct. Un simple changement de nom leva ces scrupules; la capitation fut établie à titre de droit domanial et régalien.

Elle offrait l'avantage de faire contribuer les privilégiés dans une assez forte mesure; le recouvrement devait s'opérer d'ailleurs à peu de frais. Tous les sujets du roi étaient divisés en vingt-deux classes, suivant leurs facultés, c'est-à-dire suivant leurs titres et leurs rangs : le dauphin et les princes du sang ouvraient la liste. On ne faisait que trois exceptions, l'une pour les contribuables dont la cote n'atteignait pas un minimum (de quarante, puis de vingt sous); l'autre pour les ordres mendiants; la troisième pour les pauvres, dont la liste devait être présentée par les curés de chaque paroisse.

Ainsi, la répartition avait pour principe l'égalité proportionnelle. En fait cette égalité fut peu observée; le pré-

[1] Arrêt du conseil, 8 janvier 1695.

[2] Guyot. *Répertoire de jurisprudence* (1786).

jugé et l'usage s'y opposèrent, comme pour le dixième. Le clergé obtint de remplacer la capitation par un don gratuit; il racheta même ce don gratuit en 1710, en en payant six fois la valeur; ce qui lui procura un complet affranchissement. Les privilégiés obtinrent d'avoir des receveurs spéciaux. Le Parlement et les autres cours, les juridictions subalternes, le Châtelet, les corps et métiers soumis à la juridiction du lieutenant de police de Paris, obtinrent en 1701 de faire eux-mêmes entre leurs membres la répartition des sommes auxquelles ils seraient taxés par le conseil. La plupart des pays d'États suppléèrent au paiement de la capitation par un abonnement.

En dehors de ces priviléges, la répartition s'opérait de la manière suivante. Un tableau arrêté annuellement au conseil fixait le chiffre total de l'impôt et la quote-part de chaque province. Les assemblées provinciales dans les pays d'États et les intendants dans les pays d'élections faisaient la répartition entre les différentes classes, en ayant soin d'imposer une somme un peu plus forte que celle que le conseil avait fixée, afin de couvrir les modérations et les non-valeurs. La détermination de cet excédant fut laissée à l'arbitraire des intendants et des États provinciaux jusqu'en 1765, puis, à partir de cette année, le conseil se la réserva.

La capitation était temporaire lors de son établissement. Elle fut supprimée le 1er avril 1698 après la paix de Ryswick, mais pour reparaître par un arrêt du 12 mars 1701, et à partir de 1715, elle fut indéfiniment prorogée. Les besoins de la guerre la firent même augmenter, en 1705, de deux sous pour livre, auxquels on en ajouta successivement plusieurs autres, sous le règne de Louis XV.

SECTION V. — *Des impôts indirects depuis le règne de Jean. Aides.*

§ 1er Établissement des aides sous Jean et Charles V. Leur administration ; priviléges qu'elles admettaient. — § 2. Leur permanence depuis le règne de Charles VI. Nouveaux réglements du service. — § 3. Distinction des aides ordinaires ou aides proprement dites. — § 4. Des aides extraordinaires, — § 5. Des octrois. — § 6. Droits annexés à la ferme des aides. Droit de marque des fers ; de marque des objets d'or et d'argent ; de timbre et de contrôle. Droit sur les cartes, etc. — § 7. Monopoles de l'État. Poudres et salpêtres ; tabacs.

§ 1. — Etablissement des aides, sous Jean et Charles V. Leur administration ; priviléges qu'elles admettaient.

On trouve quelques exemples d'impôt indirect avant le règne de Jean. Mais les aides accordées par diverses provinces en 1350 et 1351 ayant pris pour la plupart la forme indirecte, ce fut alors que cet impôt commença à devenir une des ressources habituelles, quoiqu'extraordinaires, de la monarchie, et le nom d'*aide* lui fut plus spécialement réservé.

Dans la Normandie, le Vermandois, l'Amiénois, l'Auvergne, le Limousin, l'aide fut perçue sur les boissons à la vente en détail. A Paris elle fut étendue encore à la vente d'un grand nombre d'objets mobiliers. L'abbé de Saint-Denis accorda, en 1354, une aide de six deniers pour livre sur tout objet vendu à la foire du Lendit. En général, les nobles et les ecclésiastiques stipulèrent qu'ils seraient exempts, soit pour les produits de leurs terres, soit pour les objets de leur consommation. Beaucoup de seigneurs ne consentirent même à laisser percevoir l'aide par le roi sur leurs domaines qu'à condition qu'une partie leur en appartiendrait. Sa perception était confiée, pour éviter les frais inutiles, aux prévôts et aux vicomtes ordinaires qui en affermaient le produit et faisaient aussi l'office de receveurs.

Les États généraux de la Langue d'Oil, réunis en 1355,

offrirent d'établir pour l'entretien d'une armée de 30,000 hommes une gabelle sur le sel (V. plus loin) et un impôt de huit deniers pour livre sur les ventes. Cette fois, il n'y avait point de privilége, tout le monde contribuait, le roi, la reine, les enfants de France, les princes du sang. Ce fut à cette occasion que les États créèrent une administration indépendante pour les aides.

Bien que les aides dussent être votées par les contribuables, il y en eut presque dès l'origine d'établies arbitrairement et sans le concours des États. En 1358, Charles V encore régent ordonne que l'on recommence à percevoir une ancienne aide sur les marchandises apportées par la Seine à Paris. Jean, de retour en France après le traité de Brétigny, ordonne pareillement de sa propre autorité, pour ramener la paix intérieure et chasser les grandes compagnies (décembre 1360), la levée d'une aide consistant en douze deniers pour livre sur tout objet vendu, un cinquième du prix du sel, et un treizième de celui du vin et des autres boissons. Cette aide devait être affermée par les élus, qui furent chargés de prendre les cautions des fermiers, remplirent l'office de receveurs et de comptables, et obtinrent l'autorisation de choisir des receveurs particuliers sous leur responsabilité personnelle. Les seigneurs servaient presque tous d'intermédiaires pour la perception qui avait lieu sur leur territoire.

Comme cette aide, d'abord établie pour un temps fort court, continua d'être levée au delà du terme fixé, Charles V en sépara les différentes parties; il afferma les douze deniers pour livre[1], le treizième du vin, etc., à autant de fermiers distincts, et prescrivit des mesures pour empê-

[1] On exceptait de l'impôt les ventes dont le produit ne s'élevait pas à cinq sous de la monnaie d'alors (ce qui ferait 4 à 5 francs aujourd'hui); cette exception fut établie dans une assemblée tenue à Sens en 1367.

cher ces derniers de désintéresser ceux qui voudraient surenchérir[1]. Toute ferme put être tiercée, c'est-à-dire augmentée d'un tiers dans les quatre mois de l'adjudication, et doublée dans les six mois. On règla les obligations des fermiers, des receveurs, les formes de comptabilité qu'ils durent suivre. On défendit aux élus d'être intéressés dans aucune ferme; on leur enjoignit de vérifier chaque semaine les registres de recette des seigneurs et d'avoir une clef de leurs coffres, etc.

La question du privilége se présenta pour l'impôt indirect comme pour l'impôt direct, pour l'aide comme pour la taille. Le clergé obtint d'être soumis à des règles particulières de paiement. La noblesse éleva la même prétention, et demanda la faculté de contracter un abonnement. Celle du Velay, du Vivarais et du Valentinois, se fit affranchir par exemple de tout impôt levé pour la guerre, moyennant dix mille francs d'or une fois payés[2]. Mais le succès de cette prétention ne fut pas le même dans toutes les provinces. Plusieurs lettres de Charles V et de Charles VI[3], rendues sur les plaintes du tiers-état de Languedoc, refusèrent de reconnaître la noblesse de ce pays pour exempte de payer les aides.

Une instruction de 1374 attribua ce privilége aux Portugais et aux Espagnols pour la première vente de leurs marchandises[4], aux mendiants, aux écoliers, aux hospitaliers et aux chartreux. Charles VI augmenta le nombre des exemptions totales ou partielles, quoiqu'il se plaignit dans ses ordonnances de leur multiplicité. Les Universités et toutes les personnes qui se rattachaient à elles jouirent d'un privi-

[1] Instructions d'avril 1374.
[2] Lettres de 1375.
[3] Lettres de 1371, 1383, 1386.
[4] C'était au reste la confirmation d'un privilége plus ancien. Voir le chapitre XVIII, *Du Commerce*.

lége absolu ; les pourvoyeurs de la maison du roi ou de cel des princes furent dispensés de payer l'aide pour les pro sions destinées à ces maisons. Les officiers royaux, membres du Parlement et de la chambre des comptes furent dispensés également pour le vin de leurs crus, etc. l classes riches parvinrent donc à se soustraire plus ou mo à l'impôt indirect, comme elles s'étaient déjà soustraites à taille [1].

§ II. — Permanence des aides depuis le règne de Charles VI. Nouveau réglements du service.

Charles VI ouvrit son règne par une révocation de to les impôts extraordinaires (aides, fouages et gabelles), le depuis Philippe de Valois [2], à la seule exception des trai et des taxes spéciales que les étrangers payaient comme pı de leurs priviléges. Mais cette concession faite à une émeu du peuple de Paris ne fut pas de longue durée, et tous c impôts ne tardèrent pas à être établis en 1383 après la b taille de Rosebecque. Les droits indirects reparurent alo et bien qu'une partie d'entr'eux eût été convertie en taill en 1388, et l'autre partie modérée en 1396, ils furent lev désormais sans interruption ; on les prorogea plusieurs fo et d'une manière à peu près indéfinie [3]. C'est donc vers l premières années du xv[e] siècle que les aides, impositio extraordinaires et variables à leur origine, devinrent fix et permanentes. Elles tendaient à ce résultat, dès qu'ell cessaient d'être établies par les députés des trois ordres po l'être par le roi seul. Il est probable que la fatigue produi par les mutations de monnaie et l'espoir de les rendre pl

[1] On accordait aussi aux villes et aux bourgades des dégrèvemen partiels, pour les aides comme pour les tailles, des remises d'arriér (Assemblées de Chartres et de Sens [1367]).

[2] Novembre 1380 et mars 1381.

[3] On les trouve ainsi prorogées en 1420 (décembre).

rares à l'avenir contribuèrent à faire accepter tacitement la substitution des aides permanentes aux aides ordinaires.

Les aides s'accrurent même depuis cette époque dans une forte proportion. Suivant Monstrelet, Charles VI ajouta un impôt d'un centième aux taxes municipales qui étaient établies à peu près partout sur le vin; puis cet impôt s'éleva « de cent à cinquante, de cinquante à vingt, de vingt à huit, de huit à quatre, là où il est demeuré, qui est une exaction de grant charge pour ceux qui l'entretiennent en son cours, dure et pesante pour ceux qui la payent[1]. »

La formation de la cour des aides et les ordonnances qui réglèrent les attributions des généraux conseillers achevèrent de constituer l'administration des droits indirects. On fit aussi un code pénal pour les délits qui pouvaient être commis contre elle[2]; on entoura de nouvelles précautions le mode de fermage: les aides ne durent être adjugées qu'à la chandelle éteinte, au plus offrant et dernier enchérisseur, et les nobles ne furent admis à enchérir que par exception, à défaut de tous autres concurrents[3]. Si les enchères étaient trop peu élevées, les élus devaient faire régir les aides au nom du roi par les personnes qui offraient le plus de garanties[4].

Depuis Charles VI, les aides furent presque continuellement établies par de simples ordonnances royales, sans vote préalable, au moins dans les pays d'élections. La nécessité

[1] On voit à la fin de ce règne des exemples assez nombreux de suppression des aides; mais ce n'étaient que les actes politiques d'un parti, celui de Bourgogne. En 1417, Isabelle de Bavière donna à plusieurs commissaires le pouvoir d'abolir dans les villes de l'Auvergne, du Languedoc ou de la Guyenne, qui se mettraient sous son obéissance, tous les impôts ayant cours, excepté celui de la gabelle du sel. L'exemption fut prononcée le 3 avril 1418.

[2] Voir l'ordonnance de 1388.

[3] Ordonnance de 1393.

[4] Ordonnance de 1382.

de ce vote ne fut maintenue que dans les pays d'États et encore avec quelque difficulté. Ainsi les États du Languedoc se plaignirent en 1427 d'une aide levée sans leur autorisation, obtinrent qu'elle fût suspendue, et se firent reconnaître en 1444 de la manière la plus formelle le droit de voter toujours l'*équivalent;* tel fut le nom donné aux impositions indirectes de la province, lesquelles n'étaient ni établies ni réparties de la même manière que dans le reste de la France. Les autres pays d'États firent des traités à peu près semblables.

Le nombre des priviléges s'éleva pour les aides pendant le quinzième siècle comme pour les tailles.

La création de nouvelles cours des aides dans les provinces, celle des tribunaux d'élections, successivement remplacés par les bureaux de finance et les tribunaux des intendants, réglèrent la juridiction de ce service. Du reste, il y eut peu de changements dans l'administration elle-même; les ordonnances plus récentes sur les fonctions des élus et le mode de ferme ne furent guère que la reproduction des anciennes [1]. Des contrôleurs des recettes de chaque élection furent nommés en 1523, et cependant la comptabilité de ces recettes paraît être demeurée fort irrégulière [2].

§ III. — Distinction des diverses classes d'aides. Des aides proprement dites.

On finit par distinguer avec le temps trois sortes d'aides, les aides ordinaires, les aides extraordinaires et les octrois, sans compter encore les droits particuliers annexés à la ferme des aides.

La quotité et la consistance des aides proprement dites ont varié sensiblement, suivant les époques. Rappeler tous ces changements et les vicissitudes nécessaires de l'ancienne

[1] Telle est, par exemple, l'ordonnance de 1508.
[2] Voir l'ordonnance de 1543.

législation à ce sujet serait aujourd'hui sans intérêt. Qu'il suffise de dire que ces aides consistaient originairement : 1° dans le *droit de gros*, c'est-à-dire le vingtième ou le sou pour livre du prix de la vente en gros des boissons, des denrées et des marchandises ; 2° dans le quart à la vente en détail du vin et des autres boissons [1]. Des exceptions assez nombreuses furent établies sous Louis XI pour la levée du droit de gros, et Louis XIV en ajouta d'autres encore. Le droit du quart au détail fut réduit sous les mêmes rois à un huitième, c'est-à-dire douze et demi pour cent; mais ces changements ne furent accomplis ni dans toutes les provinces, ni d'une manière uniforme dans celles qui les subirent. Les droits d'aides furent à coup sûr de tous les anciens impôts ceux dont la perception demeura le plus variée. Il n'y avait guère de ville qui ne traitât avec le roi pour régler son tarif à telle ou telle condition, ou qui ne lui payât pour s'affranchir une somme convenue de gré à gré. L'impopularité des aides fut un des effets de cette répartition inégale, jointe aux difficultés de la perception. Elles n'offraient même pas l'avantage ordinaire des impôts indirects, celui de frapper les riches, puisqu'elles admettaient un privilége partiel, sinon absolu [2]. Elles pesaient aussi sur les objets de consommation forcée plutôt que sur ceux de consommation volontaire.

Le revenu des aides fut souvent aliéné ou engagé, comme

[1] Il ne peut être ici question des droits locaux qui échappent à une énumération, d'ailleurs inutile.

En général, les droits d'aides n'étaient pas perçus sur les ventes seules ; ils l'étaient aussi sur les échanges, de peur que l'on ne déguisât, sous cette forme, des ventes véritables. La plupart des Coutumes accordaient aux seigneurs un droit modique sur les échanges. Un édit de 1645 supprima tous les droits seigneuriaux de ce genre, et les remplaça par un droit royal exclusif. Le droit royal sur les échanges fut augmenté en 1696 et mis en traité.

[2] Voir les ordonnances de 1495, 1498, 1506.

celui du domaine ou des tailles; les droits que le gouvernement aliénait ainsi pouvaient être rachetés par les villes. On voit du moins un grand nombre de villes sous le règne de Louis XIII obtenir cette faculté. Souvent aussi on créait de nouveaux droits, que les officiers chargés de la perception levaient pour leur propre compte pendant quelques années en indemnité du prix de leurs offices, puis, après l'expiration du temps convenu, au profit du roi[1].

C'est à peu près vers le règne de Louis XIII que la valeur des aides comme impôt commença à être discutée. Un Mémoire de 1626 demande que la consommation de luxe soit taxée de préférence. Un autre mémoire de 1642 expose très-clairement les vices de la plupart des impôts indirects alors existants, signale l'impuissance de la législation contre la fraude, prouve enfin « qu'un écu qui en vient au roi en coûte plus de dix au peuple. »

Colbert, qui s'était imposé la tâche de coordonner toutes les anciennes lois administratives, fit rédiger, en 1680, l'ordonnance des aides. « Il eut l'honneur, dit Forbonnais, d'avoir simplifié ces lois, car lui-même ne se flatta point de les avoir perfectionnées. »

§ IV. — Des aides extraordinaires.

Les aides extraordinaires étaient la plupart levées en temps de guerre, mais alors avec le consentement des contribuables. Ainsi on voit, en 1503, le roi demander quarante mille livres à la ville de Paris, qui n'en donna que trente. Bien que consenties, les aides extraordinaires entraînaient presque toujours des troubles. Il fallait, quand on établissait un nouveau sou pour livre, en excepter les den-

[1] Exemple : Le droit sur les bières, qu'on créa en 1625 et qui fut levé depuis 1635 au profit du roi. (Voir des déclarations de 1635 et de 1638, citées par Moreau de Beaumont.)

rées de première nécessité, comme le blé et le vin, et se prêter aux différentes offres de rachat[1]; autrement on devait craindre les refus d'impôts et les révoltes. L'aide qui fut créée, en 1639, sous le nom de subvention générale, par simple édit royal enregistré au Parlement, et qui consistait en une addition de quinze cents mille livres faite au chiffre total de l'impôt des boissons, mit en feu le Languedoc et la Normandie. Mazarin dut la faire changer de forme, et il la convertit presque partout en droits d'octroi, qui furent perçus au compte de l'État. Ce furent des taxes indirectes qu'établirent la plupart des nombreux édits bursaux d'Émeri. L'imagination financière du xviie siècle s'exerçait de préférence sur les droits d'aides. On sait que, pendant la minorité de Louis XIV, les ministres étaient assaillis de mémoires de finance semblables à ceux dont s'est moqué Molière. L'un d'eux propose d'établir un impôt sur toutes les cheminées de France, et fait valoir la facilité qu'en offrirait la perception [2]. L'auteur demande, à titre de récompense, un dixième du produit, bénéfice modéré, si on le compare à d'autres exigences moins discrètes.

Le gouvernement semblait, au reste, favoriser ces prétentions ridicules par la facilité avec laquelle il créait de nouveaux droits attachés à de nouveaux offices. Sans prétendre donner ici la liste complète des offices ainsi créés sous Pontchartrain et Chamillart, qu'il suffise de citer ceux de jurés-vendeurs de bestiaux (1690), de courtiers-jaugeurs de vin (1691), d'affineurs et départeurs d'or et d'argent (1692), de contrôleurs-visiteurs des suifs (1693), de contrôleurs du

[1] C'est ce qui eut lieu lorsque les notables, réunis en 1597, votèrent un sou pour livre des denrées vendues sur les marchés. Le maréchal de Biron s'en servit pour exciter dans l'ouest un soulèvement que la présence de Henri IV empêcha seule d'éclater. L'impôt fut supprimé en 1602.

[2] Bibliothèque royale, Fonds Harlai, n° 352.

droit de marque sur les ouvrages d'or et d'argent (1696), d'essayeurs de bières à Paris (1697), d'inspecteurs aux boucheries (1704), d'inspecteurs aux boissons (1705), de trésoriers des marchés de Sceaux et de Poissy (1707) : on trouve jusqu'à des contrôleurs des perruques, institués en 1706[1]. On vendait aussi des monopoles; plusieurs marchands obtinrent, en 1692, un privilége exclusif pour la vente du café, du thé et du chocolat; la consommation de ces boissons causait, disait-on, aux droits d'aides établis sur les boissons anciennes un préjudice qu'il fallait réparer. La vente de la glace et de la neige à Paris fut constituée en monopole depuis 1701. Plusieurs de ces offices ou de ces monopoles furent supprimés, il est vrai, presque aussitôt que créés, soit que personne ne se fût présenté pour les acquérir, soit qu'on en eût reconnu l'abus; d'autres furent réunis au domaine. Mais le plus grand nombre continua d'exister, et leurs acquéreurs jouirent de sous pour livres qui faisaient enchérir les consommations ou gênaient les industries. « Cela fait rire aujourd'hui, s'écrie Voltaire, mais alors cela faisait pleurer. »

Il n'est pas possible de déterminer l'effet économique produit par l'augmentation ou la diminution successive des droits d'aides. Il semble cependant qu'en thèse générale, et sauf les exceptions nombreuses de détail, un double mouvement s'opérait : les objets de consommation forcée tendant à être affranchis, et les objets de consommation volontaire à être grevés. Peut-être doit-on expliquer ainsi la suppression de droits qui fut appliquée à un grand nombre d'objets du vivant de Louis XIV, et l'augmentation contemporaine des droits conservés. En 1705, le besoin d'argent fit imposer deux sous pour livre sur toutes les fermes générales et particulières; ces deux sous pour livre devinrent presque

[1] Voir un peu plus loin les droits réunis à la ferme des aides.

aussitôt permanents, et furent augmentés d'un troisième et d'un quatrième en 1715, d'un cinquième en 1760, d'un sixième en 1763.

§ V. — Des octrois.

Les octrois sont évidemment de tous les droits indirects les plus anciens; ils avaient été créés suivant les besoins locaux de chaque ville, et l'usage réglait seul leur mode de perception[1]. Dans l'origine ils durent être concédés par les seigneurs[2]. La concession fut ensuite faite par le roi; mais en général leur produit fut réservé aux villes, auxquelles le roi ne demanda que de payer le prix de la concession. Quoique très-variables, les octrois consistèrent pour la plupart en droits d'entrée sur les boissons. Celui de Paris fut ainsi constitué en 1552.

Plus tard, les octrois furent concédés aux villes afin qu'elles pussent se procurer les sommes destinées au paiement des aides extraordinaires. La solde de cinquante mille hommes d'armes ayant été imposée, en 1548, à plusieurs des bonnes villes du royaume, on leur fit des concessions de ce genre qui excitèrent de très-vives plaintes, surtout de la part des marchands.

Charles IX établit, en 1561, un impôt royal proportionnel sur le vin entrant ou passant dans les villes closes, et cet impôt, destiné à faciliter la diminution des tailles, fut en quelque sorte l'origine de l'usage qui plus tard attribua au roi une partie du produit de l'octroi des villes. Les privilèges reconnus pour les aides ordinaires n'existaient plus pour celle-ci; le roi lui-même s'engageait à la payer[3].

[1] Voir le chapitre de l'Administration municipale.

[2] Cela est prouvé par un grand nombre de chartes, entre autres pour la ville de Rennes par une charte de l'an 1400 que j'ai citée ailleurs. Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, septembre 1845.

[3] Ordonnance de 1561. « Encore que ledit vin provienne de notre

Enfin le surintendant Émeri ordonna, dans un jour de fiscalité, de porter dorénavant à l'épargne les deniers communs d'octroi qui se levaient au profit des villes et des communautés. Comme les villes se trouvaient par là privées de leurs revenus, il leur laissa la faculté de doubler leurs octrois. Cette mesure n'eut pas d'exécution immédiate ; on voit seulement que déjà, en 1656, les octrois de Rouen étaient jugés trop considérables, et que le roi se réservait une partie de leur produit. Son exécution complète fut l'œuvre de Colbert, qui régla, par deux édits successifs [1], que les octrois seraient levés, comme ils l'avaient été jusqu'alors, par les officiers municipaux, auxquels les officiers royaux disputaient cette perception, mais que la première moitié de leur produit brut appartiendrait au roi. La plupart des concessions avaient été faites à temps ; l'édit de 1681 les rendit perpétuelles.

§ VI. — Droits annexés à la ferme des aides. Droits de marque des fers ; de marque des objets d'or et d'argent ; de timbre et de contrôle ; droit sur les cartes, etc.

Il faut ajouter à l'histoire des droits d'aides celle de quelques nouveaux impôts indirects connus sous le nom de droits annexés ou droits réunis à la ferme des aides, celle de quelques impôts de circonstance, et enfin celle des monopoles publics.

Les droits réunis à la ferme des aides étaient très-variés. Tels furent ceux de *jauge* et de *courtage*, établis en 1527 au profit des jaugeurs et courtiers, officiers royaux qui devaient empêcher la fraude de s'exercer sur les vins transportés par la Seine, la Marne, l'Yonne ou l'Oise ; on les étendit ensuite à une grande partie de la France : tel fut

crû. » L'octroi royal de 1561 était temporaire, mais il fut prorogé deux fois, en 1568 et 1573, et devint permanent.

[1] En 1663 et 1681.

l'*annuel*, c'est-à-dire le prix de l'autorisation royale accordée aux maîtres des hôtelleries, des tavernes ou des cabarets (1577), etc.

Mais le plus considérable de ces droits fut celui de la marque des fers. Dès 1413, Charles VI avait attribué au roi un dixième du produit de toutes les mines exploitées en France, et soumis chaque exploitation à la nécessité d'une autorisation spéciale [1]. Le dixième du roi était perçu à l'exclusion de tous les droits que les seigneurs pouvaient prétendre [2]. En 1601, Henri IV exempta certaines mines du droit de dixième, et imposa de plus à celles qui le payaient un quarantième payable aux seigneurs fonciers et haut-justiciers. Or, les mines de fer jouirent précisément du bénéfice de l'exemption; la nécessité fiscale de rétablir l'impôt à leur égard fit bientôt prêter l'oreille aux réclamations des commissaires du commerce, qui demandèrent qu'on établît des marques pour distinguer les fers doux ou aigres, indigènes ou étrangers, et des droits différentiels propres à favoriser la fabrication du fer à l'intérieur. En 1626, le gouvernement commença à faire usage de la marque, et y ajouta un droit dont il confia la perception aux agents du service des mines. Ce droit fut réglé définitivement par un titre spécial de l'ordonnance des aides de 1680, sans qu'on pût parvenir à le rendre uniforme. Dans plusieurs provinces, les protestations des Parlements et des États avaient obligé d'y introduire d'importantes modifications.

Quoique le droit de marque des fers fût réuni depuis 1680 à la ferme générale des aides, son origine le rapprochait des droits domaniaux et son mode de perception des droits de traite.

Le droit de marque des objets d'or et d'argent, que nous

[1] Voir le chapitre XIV, *Des Travaux publics*.
[2] Lettres de 1413, confirmées en 1483, 1519, 1521, 1560 et 1563.

appelons aujourd'hui droit de garantie, eut pour but de limiter la consommation des ouvrages d'orfévrerie, but que ne pouvaient atteindre les lois somptuaires. Il fut établi et réglé par plusieurs édits[1] et par l'ordonnance de 1681. C'était encore dans le même but que l'on fixait le titre et le poids de la vaisselle d'argent. On craignait que la multiplication des ouvrages d'orfévrerie ne fût nuisible à la fabrication des monnaies; aussi les fermiers des monnaies étaient-ils chargés de sa perception. Louis XIV la leur enleva pour aliéner le droit en faveur de contrôleurs pourvus d'offices, mais ils réussirent à la recouvrer.

Le droit de timbre et de contrôle sur le papier fut tantôt perçu à la fabrication même comme droit annexé aux aides, tantôt regardé comme droit domanial, et il finit par demeurer tel[2].

Le droit sur les cartes, tarots et dés, fut créé en 1577, comme droit de traite perçu à l'exportation, et converti en 1587 en droit d'aide perçu à la fabrication.

C'est ici le lieu de rappeler que Sully établit en 1597, pendant le siége d'Amiens, un impôt d'un demi pour cent sur les lettres de change. Des plaintes s'élevèrent de chacune des différentes places et principalement de celle de Lyon qui faisait le plus d'affaires. Sully prétendait que le commerce d'argent, donnant des gains considérables, devait être imposé; il trouvait aussi à ce nouvel impôt l'avantage de peser sur les banquiers, étrangers pour la plupart; au reste on le supprima dès 1598, quand la paix eut été rétablie par le traité de Vervins[3].

[1] Édits de 1579, 1631, 1642, 1672. Au reste, l'usage de la garantie paraît plus ancien que ces édits. Suivant Le Blanc, Philippe le Hardi avait déjà ordonné « que nul à Paris n'osât ouvrer fors argent signé du seing le roi. » Le contrôle s'exerçait aussi de la même manière dans plusieurs autres villes, par exemple, à Montpellier.

[2] Voir le chapitre X, *Du Domaine*. Section des droits Domaniaux.

[3] Bibliothèque royale. Fonds Harlai, n° 352.

§ VII. — Monopoles de l'État. Poudres et salpêtres; tabacs.

Plusieurs monopoles, établis en faveur de l'Etat, lui assurèrent un bénéfice annuel qu'il faut ajouter au produit des droits d'aides. Deux seulement méritent d'être cités.

La fabrication des poudres et salpêtres était monopolisée dès l'an 1540, et fut déclarée, en 1572, appartenir exclusivement au roi. Il faut remarquer que le bail de ce monopole, renouvelé à plusieurs reprises, fut réuni en 1699 à celui du contrôle des actes des notaires, ce qui prouve combien il y avait encore peu d'ordre dans la classification des revenus.

L'impôt sur le tabac fut créé en 1629. Ce fut d'abord un simple droit de douane, perçu à raison de trente sous pour livre sur l'importation du tabac étranger; le tabac des colonies françaises, telles que Saint-Christophe, la Barbade et les îles de la Compagnie d'Amérique, entrait en pleine franchise. Mais on ne tarda pas à reconnaître les avantages économiques d'un impôt volontaire, établi sur une consommation de luxe, et susceptible de prendre une grande extension. Le droit de douane fut donc élevé dans le tarif de 1664; puis en 1674, l'État supprima ce droit et le remplaça par un monopole, dont la plupart des pays étrangers lui offraient d'ailleurs le modèle. La vente exclusive du tabac fut mise en ferme, et le bail signé pour six ans, au prix de 500,000 livres pour chacune des deux premières années, et de 600,000 livres pour les autres. On réserva d'une manière spéciale à certains ports l'achat des tabacs exotiques, et la culture indigène, conservée avec les précautions nécessaires pour empêcher la fraude, fut bientôt restreinte sur la plainte des fermiers à quelques cantons déterminés (1676 et 1677).

La ferme du tabac fut ensuite unie aux autres fermes royales en 1680, et l'ordonnance rendue en 1681 consti-

tua l'administration et la juridiction de ce service particulier. Le contentieux dut être jugé en première instance par les officiers des élections, et là où ces officiers n'existaient pas, par des commissaires spéciaux ; en appel, par les cours des aides.

L'accroissement constant de la consommation rendit le monopole plus productif et de nouvelles dispositions nécessaires. En 1688, on créa des bureaux dans les lieux où la culture était permise, avec des commis chargés de la surveiller et de vérifier l'exactitude des déclarations que faisaient les cultivateurs. On établit dans chaque ville, bourg ou bourgade, un certain nombre de débitants en vertu des permissions du fermier, et dans les villes plus considérables des bureaux d'entrepôt pour fournir à ces débitants les quantités de tabac nécessaires à la vente. On fit ensuite des réglements pour arrêter la contrebande que la libre culture de quelques pays voisins rendait très-active[1].

Au commencement du XVIII[e] siècle, lorsque les premières doctrines de liberté commerciale prirent faveur, la suppression du monopole du tabac fut demandée, et l'on proposa de rétablir les anciens droits de douanes, comme plus favorables aux particuliers et à l'État. Mais l'État, sans avoir bien approfondi la question, se montra peu disposé à modifier un impôt dont la ferme se renouvelait tous les six ans à un prix chaque fois plus élevé.

[1] Voir des réglements de 1688, 1703, 1705 et 1707.

SECTION VI. — *Gabelles. Impôt du sel.*

§ 1er. Origine de l'impôt du sel. Ses différents modes de perception suivant les provinces. — § 2. Tentatives de Francois Ier et de Henri II pour le rendre uniforme. — § 3. Changements introduits depuis Henri II dans la ferme et l'administration des gabelles. Ordonnance de 1680.

§ I. — Origine de l'impôt du sel. Ses différents modes de perception suivant les provinces.

Le mot de *gabelle* servait dans l'origine pour désigner indifféremment toute espèce d'impôts, et n'avait pas plus que le mot d'*aides* de signification précise. Depuis le XIVe siècle on le réserva plus spécialement à l'impôt du sel; mais il continua d'être pris souvent encore dans un sens général, ce qui constitue pour les actes et les ordonnances de ce temps une sérieuse difficulté d'interprétation [1].

Le premier document certain sur l'impôt du sel est de 1342. Jusqu'alors la fabrication et la vente de cette denrée étaient abandonnées à l'industrie privée, ou plutôt à des monopoles privés, car la plupart des seigneurs vendaient le sel à leurs vassaux au prix qu'ils fixaient eux-mêmes, et faisaient de ce monopole une branche importante de leurs revenus particuliers [2].

En 1342, on établit des greniers à sel dans toutes les provinces qui appartenaient au domaine, et on les confia à des commissaires royaux privilégiés. Les monopoles des particuliers furent alors remplacés dans une moitié de la France par le monopole de l'État; ce fut un nouveau droit enlevé aux seigneurs par les rois, comme tant d'autres.

L'impôt ou la somme prélevée par le roi était d'un cin-

[1] Les ordonnances de 1318 et de 1345 ont été quelquefois appliquées à l'impôt du sel, mais le mot de *gabelle* y paraît pris dans son sens le plus général; rien n'y indique de restriction.

[2] Cela avait lieu ainsi à Aigues-Mortes.

quième du prix de vente : on le considérait comme impôt extraordinaire, et il n'était perçu qu'avec l'assentiment des nobles et des prélats. Mais il eut le même sort que les autres droits d'aides établis sous le roi Jean ; il devint aussitôt permanent de fait, et ne fut suspendu que pendant deux ans, au commencement du règne de Charles VI.

Voici comment sa perception avait lieu dans les provinces du domaine[1]. Tout le sel fabriqué devait être porté aux greniers du roi sous peine de confiscation. Chaque grenier était administré par un grenetier, « homme sage, loyal, di» ligent et convenable » disent les ordonnances, avec l'assistance d'un contrôleur « un qui sache écrire et qui soit clerc » dudit grenetier. » Le grenetier fixait le prix d'achat de gré à gré avec les marchands ; plus tard on établit un tarif mobile pour lequel le prix du muids de sel à la mesure de Paris servit d'étalon. Les achats se succédaient dans l'ordre où se présentaient les marchands, à moins qu'il n'y en eût parmi eux qui offrissent de meilleures conditions. Le grenetier revendait ensuite le sel aux consommateurs ; il le vendait lui-même en gros, et commettait pour le vendre en détail des détailleurs ou regrattiers. Dans les deux cas le prix de vente était réglé par un tarif. Dès 1382, on signalait le besoin d'introduire l'unité de mesure dans les greniers à sel[2].

Chaque habitant était tenu de renouveler tous les trois mois une provision de sel estimée d'après ses besoins présumés. Les nobles et les ecclésiastiques propriétaires de marais salants pouvaient seuls retenir, sur le produit de leur

[1] Voir les instructions rédigées en 1360 par la chambre des comptes, et diverses ordonnances de Charles V et de Charles VI, entre autres celles de 1373, 1379 et 1382.

[2] Ordonnance de 1382. « Semble qu'il serait bon et profitable qu'en tous les lieux où il sera établi grenier pour le roi, que l'on y envoyât les mesures adjoustées (ajustées) et adéquées à la mesure de Paris, lesquelles mesures fussent signées à la fleur de lys. »

fabrication, la quotité nécessaire à leur consommation particulière. On accorda aussi le franc-salé ou l'exemption de l'impôt à quelques communes[1], et à des officiers de cours souveraines. Les gabelles n'échappèrent donc pas à la plaie du privilége, qui fut cependant combattu par les assemblées d'Etats et par les ordonnances de réforme[2].

Comme la fraude était facile et très-commune, on prit des mesures pour lui résister. On accordait au délateur un tiers du corps du délit. Le grenetier avait juridiction contre les délinquants ; il pouvait, dans les cas graves, les renvoyer devant les généraux conseillers, c'est-à-dire devant la cour des aides. La souveraineté des cours des aides en ce qui concernait la juridiction des gabelles fut reconnue au xve siècle, quoiqu'on trouve encore quelques prétentions opposées et plus récentes des Parlements[3].

La gabelle était administrée d'une manière particulière dans le Languedoc, bien que ce pays fît partie du domaine royal. Il n'y avait ni greniers, ni officiers royaux. Dans la sénéchaussée de Beaucaire, par exemple, les agents des Etats l'affermaient comme une aide ordinaire : l'adjudication était faite tous les trois mois dans chaque évêché et viguerie, en présence du juge du lieu et des consuls, ou, s'il n'y avait pas de consuls, devant plusieurs habitants notables. L'impôt était levé sur le sel sortant des salines. Seulement les agents des Etats étaient soumis à la surveillance d'un visiteur général que le roi nommait.

Par un effet de l'établissement de la gabelle royale, les propriétaires de salines, qui avaient joui d'un long monopole, furent obligés de renoncer à leurs bénéfices. Quelques-

[1] Exemple : A la ville des Dunes. Priviléges de 1371.

[2] Ordonnance de réforme de 1413.

[3] Une déclaration, rendue à Lyon le 1er avril 1538, portait que les appels des jugements des contrôleurs de greniers à sel seraient portés au Parlement de Paris.

uns même se prétendirent ruinés, soit que la consommation eût diminué, soit par toute autre cause, et menacèrent de renoncer à l'exploitation; ainsi firent les propriétaires des salines de Peccais en Languedoc près du Rhône; et, comme on craignait les suites de cet abandon, comme on craignait aussi de rendre inutiles les immenses travaux que l'exploitation avait rendus nécessaires, le duc d'Anjou, frère de Charles V et gouverneur du Languedoc, permit à ces propriétaires de prélever à leur profit une partie du droit de gabelle qui fut en conséquence augmenté. En 1388 ce prélèvement fut remplacé par un droit distinct appelé droit de *blanque*, que les propriétaires de salines perçurent directement sur les consommateurs, soit à la vente même, soit au passage du pont Saint-Esprit[1]. Ils furent dispensés de rendre compte de son produit, et restèrent les maîtres de faire à leur gré les réglements de perception, ce qui entraîna de graves désordres.

Dans l'ouest de la France, c'est-à-dire dans le Poitou, la Saintonge et le gouvernement de La Rochelle, la gabelle fut remplacée par un impôt appelé *quart du sel*, et qui consistait en un quart du prix de vente[2]. La perception avait lieu à la vente même comme dans le Languedoc, mais elle était fort difficile. D'ailleurs la différence du prix auquel se vendait le sel dans les diverses parties de la France, offrait un nouvel appât à la contrebande qui s'exerçait de province à province. Il fallut combattre la fraude plus activement[3]; les soldats eux-mêmes s'en mêlaient, et Louis XI s'en plaint dans l'ordonnance de 1471.

Les provinces réunies les dernières à la couronne, et qui demeurèrent pays d'Etats, furent soumises, en ce qui touchait l'impôt du sel, à des règles plus ou moins semblables

[1] Déclaration de 1588 et de 1449.
[2] Instructions de mars 1452.
[3] Voir les ordonnances de 1468, de 1471, de 1535.

à celles du Languedoc. La Bourgogne fut la seule dans laquelle on créât des greniers royaux : elle fut assimilée aux pays de gabelle, c'est-à-dire à l'ancien domaine [1].

L'impôt du sel fut sans cesse pour les Etats provinciaux une source de plaintes [2], et souvent pour le peuple une occasion de révoltes. Mais il pesait d'un poids plus lourd sur les pays de gabelle que sur les autres; il y était arbitrairement déterminé, ou du moins sujet à des crues arbitraires que l'on multipliait souvent [3].

Charles VIII, Louis XII, François Ier, firent au sujet de son administration dans ces pays d'assez nombreux réglements [4]. Ils défendirent de vendre à des particuliers le monopole de la fourniture des greniers à sel. Ils forcèrent tous les agents du service à la résidence et déterminèrent leurs taxations. Ils réglèrent enfin l'assiette même de la gabelle, là où elle était levée par impôt, c'est-à-dire dans les paroisses où l'État fixait lui-même la quantité de sel que les habitants devaient acheter : la répartition et la levée de l'impôt devaient appartenir alors à des collecteurs nommés par les paroisses comme ceux des tailles; ces collecteurs rendaient compte aux contrôleurs et aux grenetiers.

Tel était le système d'administration que François Ier changea d'une manière complète en 1541.

§ II. — Tentatives de François Ier et d'Henri II pour rendre la gabelle uniforme.

François Ier pensa que la suppression des greniers royaux

[1] Il y avait cependant cette différence que les généraux de finance réglaient seuls le prix du sel dans les provinces du domaine, et qu'en Bourgogne ils le réglaient de concert avec les commissaires des États.

[2] Voir les plaintes des États du Languedoc en 1356.

[3] Exemples : En 1473, 1483 et 1531. Au XVIe siècle, chaque fois que l'on créa de nouveaux offices de judicature, on subvint à leur paiement en établissant une crue sur le sel.

[4] Ordonnances de 1490, de 1499, de 1500, de 1508 et de 1517.

dans les pays de gabelle diminuerait les frais de perception qui étaient considérables, et ferait disparaître la contrebande qu'on ne pouvait frapper directement. Il espéra tirer ainsi de l'impôt du sel un produit net plus considérable qui permettrait de dégrever les tailles. Dans ce but, il ordonna que le droit serait perçu sur les marais salants lors de l'enlèvement du sel par les marchands; du reste il rendit à ces derniers la liberté de vendre le sel comme ils voudraient et au prix qu'ils voudraient; cependant le taux de l'impôt demeura fixé différemment pour les pays de grande gabelle, et pour les autres, tels que la Bretagne, la Guyenne, le Poitou, la Saintonge, etc.

On s'aperçut bientôt que la différence des tarifs laissait subsister une fraude très-active. François Ier couronna donc son système (avril 1542) en établissant un droit uniforme dans toute la France, trois provinces seules exceptées, la Bretagne, le Languedoc et le Dauphiné.

Les propriétaires de marais salants se plaignirent alors de ce que le sel vendu aux étrangers et le sel destiné à la pêche fussent soumis à l'impôt, tandis qu'ils avaient été déclarés exempts par les ordonnances précédentes : c'était, disaient-ils, ruiner la pêche et empêcher les étrangers d'acheter le sel en France. Ces représentations furent accueillies; on affranchit le sel destiné à la pêche, celui qui était vendu aux étrangers, et celui que les propriétaires consacraient à leur consommation personnelle. Seulement, en revanche, le chiffre de l'impôt, qui venait d'être abaissé, fut élevé.

Jusque là tout était bien; mais, en 1544, François Ier, sous prétexte que la liberté des ventes n'assurait pas l'approvisionnement des provinces, établit des greniers dans toutes les généralités pour lesquelles les ordonnances précédentes avaient été faites, chargea exclusivement de la vente les officiers de l'État, et rétablit la perception du droit telle qu'elle

avait été autrefois dans les pays de gabelle. Le système des greniers fut étendu à des provinces qui n'en avaient jamais eu, comme la Guyenne et la Saintonge.

Le prix du sel s'étant élevé dans ces provinces tout à coup et d'une manière inaccoutumée, elles se révoltèrent. Le gouverneur de Bordeaux fut massacré ; l'ordre ne fut rétabli qu'à grand'peine par les troupes victorieuses du connétable de Montmorency. Enfin la guerre civile, que cette augmentation d'impôt avait fait naître, ne se termina que par une concession d'Henri II, qui consentit à recevoir une somme de 450,000 livres, prix du rachat de la gabelle par le Poitou, la Saintonge, le Rochelois, l'Angoumois, le Limousin, la Marche, le Périgord, et leurs enclaves. On rétablit l'ancien droit de quart, mais ce droit fut racheté à son tour par les mêmes provinces en 1553. L'Auvergne haute et basse se rédima de tout impôt sur le sel en 1549, et son exemple fut suivi en 1553 par la Guyenne, l'Agénois, le Querci, les pays des Landes, d'Armagnac, de Foix, de Condom et de Comminges. Toutes ces provinces furent désignées sous le nom de *Pays rédimés*. On leur interdit d'exporter le sel dans les pays de gabelle ; défense impuissante, car la contrebande recommença aussitôt.

§ III. — Changements introduits depuis Henri II dans la ferme et l'administration des gabelles. Ordonnance de 1680.

Depuis Henri II jusqu'à Louis XIV, l'administration de l'impôt du sel fut à peu près stationnaire. Quelques augmentations fréquentes [1], mais pour la plupart temporaires, des aliénations partielles auxquelles on eut soin d'étendre la clause de rachat applicable aux aliénations de droits domaniaux [2], sont à peu près les seuls faits à citer.

[1] Entre autres sous Richelieu. La cherté du sel fut une des principales causes de la révolte de 1639.

[2] Les gabelles de Champagne et de Picardie furent aliénées de

Avant Henri III la ferme des droits de gabelle était adjugée séparément dans chaque grenier. Depuis 1578, il n'y eut plus qu'une ferme générale pour tous les greniers de l'étendue des grandes gabelles. Les premiers adjudicataires firent des profits considérables, et le seul bénéfice des tiers qui y étaient intéressés s'éleva indépendamment du leur, sous ce règne de désordre, à 3,246,000 écus; tel est du moins le chiffre donné par Sully, qui fit faire une enquête pour connaître la valeur réelle de la ferme des gabelles, et sut la renouveler à des conditions plus avantageuses, tout en diminuant le poids de l'impôt. Entre autres innovations heureuses, Sully défendit de poursuivre les collecteurs comme solidaires des insolvables : les collecteurs soit des tailles, soit des gabelles, devaient toujours craindre que cette solidarité ne les ruinât; aussi les plus riches de chaque paroisse déclinaient-ils ces fonctions comme un honneur dangereux, et la répartition se trouvait-elle abandonnée presque partout à des gens ruinés qui, vendant les dégrèvements, ajoutaient aux vexations une injustice [1].

Richelieu appelait l'impôt du sel les Indes du roi de France, et calculait que cet impôt lui avait autant rapporté qu'à l'Espagne les mines du Pérou. Il se proposait de le rendre uniforme et de le faire percevoir dans toutes les provinces sur les marais salants, en d'autres termes de recommencer la première entreprise de François Ier; mais ce projet, qui fut encore mis en avant, à différentes reprises, pendant la minorité de Louis XIV, ne reçut pas d'exécution.

Colbert abaissa d'abord le prix du sel (1663) qui avait été élevé successivement sous Mazarin, et il renouvela plusieurs

cette manière en faveur des marchands et des échevins de Paris en 1559.

[1] « C'est une charge si pénible et si fâcheuse que nul ne la fait quasi que par force, et s'en trouve peu de cette condition qui ne soient ruinés. » *Économies royales.*

fois avec avantage la ferme des gabelles dans laquelle s'étaient introduits de grands désordres. Il publia ensuite l'ordonnance des gabelles en 1680.

Cette ordonnance ne s'appliquait qu'aux pays de *grandes gabelles* ou de la *gabelle de France* [1]. Le fermier devait acheter les sels en France sur les marais salants, les faire transporter par mer et sur bâtiments français dans les greniers ou magasins servant de dépôt, à Nantes, à Caen, au Havre, à Honfleur, Dieppedale et Saint-Valery. La vente se faisait de deux manières; elle était forcée dans certaines généralités et volontaire dans d'autres. J'ai déjà exposé ce qu'était la vente forcée, et comment la somme fixée pour la gabelle était alors répartie à peu près comme on répartissait la taille. La vente que l'on appelait volontaire en différait en ce que chacun était libre d'acheter le sel à son gré; mais il y avait alors un minimum déterminé pour chaque famille et même pour chaque personne, ce qui rendait en fait ce genre de vente aussi peu volontaire que l'autre, sans le rendre plus juste, puisqu'il y avait moins de chance pour que la répartition fût proportionné à la fortune de chacun.

L'ordonnance de 1680 effaça quelques abus de détail, régla la forme des exemptions particulières, tant celle du franc salé, attaché depuis longtemps à certains offices, que celle des sels de gratification et des sels d'aumône, que le roi accordait par grâce à quelques personnes ou à des communautés pauvres. Mais l'ancienne classification des provinces pour la gabelle subsista.

En dehors des pays de grandes gabelles divisés encore en pays de vente forcée et pays de vente volontaire, on distinguait :

[1] Ils comprenaient les généralités de Paris, d'Orléans, de Tours, de Bourges, de Moulins, de Dijon, de Châlons-sur-Marne, de Soissons, d'Amiens, de Rouen, de Caen et d'Alençon.

Les pays de petites gabelles[1], où l'impôt, perçu de la même manière, était moins élevé. Le tarif même de ces pays était d'ailleurs très-loin d'être uniforme.

Les pays de salines[2], où l'impôt était levé sur les marais salants. Ce mode de perception, antérieur à l'acquisition récente de ces pays, avait été conservé depuis. On y avait seulement augmenté peu à peu le taux de l'impôt, pour y rendre le prix du sel égal à celui des provinces voisines, et déjouer la contrebande.

Les pays rédimés [3], dont les habitants ne pouvaient acheter le sel qu'à des marchands autorisés et à un prix fixé par l'État. Nul n'en pouvait acheter que la quantité nécessaire à sa consommation; cette mesure et d'autres semblables avaient pour but de prévenir la contrebande.

Enfin, les pays exempts[4], où la vente était soumise à peu près aux mêmes conditions que dans les pays rédimés.

Après Colbert, l'impôt du sel fut augmenté par quelques nouvelles crues, et l'administration embarrassée par un assez grand nombre de créations d'offices[5]. Les greniers à sel perdirent dans la plupart des villes leur juridiction qui

[1] C'étaient le Lyonnais, le Forez, le Beaujolais, le Mâconnais, le Velay, le Vivarais, la Bresse avec ses annexes, la Provence, le Comtat d'Avignon, le Dauphiné, le Roussillon, le Rouergue, une partie de la haute Auvergne.

[2] La Franche-Comté, les Trois-Évêchés, la Lorraine et l'Alsace.

[3] Voir leur énumération au § précédent.

[4] La Bretagne, l'Artois, le Hainaut, le Cambrésis et la Flandre.

[5] On créa des vérificateurs généraux en 1702, des contrôleurs receveurs généraux et particuliers des gabelles en 1704, des lieutenants criminels près des greniers à sel, des syndics perpétuels de la communauté, des mesureurs, briseurs et porteurs de sel des greniers à sel de Paris, des vérificateurs de franc salé (1707), etc., etc. Ces offices furent rendus alternatifs, puis triennaux, et leurs acquéreurs jouirent de droits manuels sur le sel. Ils furent tous supprimés par un édit de décembre 1716; seulement les droits manuels furent conservés et perçus au profit du roi.

fut attribuée aux juges ordinaires des élections (1685), mais ils obtinrent qu'elle leur fût rendue en 1694.

A l'époque où les créations d'offices jetaient le désordre dans l'administration et aggravaient les frais de perception, Vauban demanda que l'impôt du sel fût rendu uniforme, qu'il fût « modéré; mais, surtout étendu partout peu à peu, en sorte que les Français fussent égaux à cet égard comme dans tout le reste, et qu'il n'y eût point de distinction de pays de franc salé d'avec celui qui ne l'était pas. » Les principaux vices de la gabelle consistaient encore, selon lui, dans la facilité du faux-saunage, dans le nombre des rentes et des engagements qui appartenaient aux particuliers sur le produit de la ferme, dans la quantité des exemptions, etc. Vauban calculait que l'impôt uniforme devait, sans diminuer le revenu, permettre d'abaisser considérablement le prix de vente « de cette manne, dont Dieu avait, disait-il, gratifié le genre humain. » Ses vœux ne furent pas mieux accueillis au sujet des gabelles qu'au sujet des tailles, mais le temps et l'expérience devaient ici encore lui donner raison.

SECTION VII. — *Traites. Droits de douanes.*

§ 1er. Origine des péages et des prohibitions. — § 2. Premières taxes d'exportation. Tarifs. Établissement des bureaux de traites. — § 3. Taxes d'importation. — § 4. Douanes intérieures. — § 5. De la législation douanière au XVIIe siècle. Ordonnances de Colbert.

§ I. — Origine des péages et des prohibitions.

Deux sortes de taxes pesaient originairement sur le commerce, les péages et les taxes prohibitives.

La féodalité, en faisant de chaque grand fief un État distinct, multiplia les péages sur tous les points de la France, et opposa autant de barrières au commerce qu'il y eut de lignes de frontières entre les provinces. L'établisse-

ment d'un grand nombre de ces péages fut le résultat de conventions passées entre les seigneurs et les marchands, qui y gagnaient, les premiers, l'avantage de percevoir un revenu régulier, les seconds, celui d'être garantis contre les vols et les pillages. Je ne parle pas des péages particuliers perçus pour l'entretien des routes ou des autres travaux publics.

Rien ne prouve que la réunion des différentes provinces composant le domaine royal ait eu pour effet de faire tomber les barrières élevées entre elles. Tout porte à croire le contraire; ces barrières continuèrent d'exister, au moins en grande partie, et furent la première origine des traites ou douanes intérieures et extérieures.

Les taxes prohibitives entrèrent aussi pour une forte part dans l'établissement de ces douanes. Un usage à peu près général défendait d'exporter de chaque province les produits de première utilité, comme le blé, le vin, etc.[1]. On ne dérogeait à cette règle que dans les temps d'abondance et lorsque les récoltes paraissaient devoir présenter un excédant sur les quantités requises pour la consommation. Cette prohibition n'avait point un caractère fiscal : c'était une simple mesure de prévoyance expliquée par les entraves de tout genre que la division politique de la France mettait à la liberté des échanges, et par l'insuffisance des ressources que l'on pouvait trouver contre la famine. Mais comme les seigneurs dans les grands fiefs, les sénéchaux et les baillis dans les provinces du domaine royal, étaient seuls juges de l'opportunité de l'exportation, et accordaient à leur gré les permissions nécessaires, la plupart d'entr'eux n'y virent qu'un moyen d'augmenter leur revenu : ils abusèrent donc de leur pouvoir : au lieu d'accorder les permissions, ils les vendirent, et souvent à des monopoleurs. Ainsi naquirent

[1] Voir l'ordonnance de 1254.

les taxes prohibitives à l'intérieur, de l'abus d'une pratique d'ailleurs justifiée par les circonstances économiques dans lesquelles se trouvait le pays. Tout en faisant de la liberté du commerce des grains la règle, et de la prohibition l'exception, saint Louis laissa subsister en fait l'autorité arbitraire et le droit fiscal des sénéchaux et des baillis.

Les douanes des frontières de la France n'eurent également rien de fiscal dans l'origine. On craignait seulement d'affaiblir le royaume et de fortifier les étrangers, si l'on permettait l'exportation de l'or, de l'argent, des joyaux de prix et des munitions de guerre. C'était encore une mesure de prévoyance expliquée par la situation économique de l'Europe; la prohibition n'existait d'ailleurs au temps de saint Louis que pour un nombre d'objets très-limité [1].

§ II. — Premières taxes d'exportation. Tarifs. Établissement des bureaux de traites.

Philippe le Bel trouva dans la prohibition une source de revenu pour le trésor, et il l'étendit davantage. En 1305 [2], les ouvriers en laines le supplièrent d'interdire l'exportation des laines et des matières premières dont ils faisaient usage pour les apprêter ou les teindre; ils offrirent d'acheter cette protection de leur industrie en payant un droit fixe sur chaque pièce de drap, soit à la vente en gros, soit à la vente en détail. Le roi y consentit, et comprenant de quelle ressource fiscale les douanes pouvaient être, il étendit la prohibition, sous des clauses analogues, à l'argent, aux chevaux, aux bestiaux, aux grains, aux vins, aux armes, aux draps et aux toiles, enfin, à presque tous les produits agricoles ou manufacturés de la France [3]. Il n'y eut d'ex-

[1] Ordonnance de 1254. C'est le plus ancien document relatif aux douanes extérieures.

[2] 1er février 1304. (Ancien style.)

[3] Ordonnance du 1er février 1305.

ception faite que pour les épiceries et les aromates portés aux *amis de l'État*, et pour les objets que les marchands étrangers feraient sortir de France en retour de leurs importations. Toute marchandise sortant malgré les défenses dut être confisquée avec les chevaux et les voitures. Un réglement aussi absolu était inexécutable; mais Philippe le Bel se réservait de vendre les permis d'exportation, et, cinq jours après l'ordonnance, il chargea de ce soin un nouvel officier, un grand maître des ports et passages [1], auquel il donna le pouvoir d'établir des gardes sur les frontières et de poursuivre les contraventions. Le produit des autorisations et des amendes dut être envoyé directement à Paris aux trésoriers du roi (1310).

Sous Louis le Hutin, l'exportation était redevenue libre pour un grand nombre d'objets, en temps de paix au moins [2]; car toute guerre était nécessairement accompagnée de la suspension des relations commerciales. Philippe le Long rétablit en 1320 le système de prohibition générale; il confia seulement la délivrance des permis d'exportation à trois commissaires nommés par la chambre des comptes, et il fit régler par cette même chambre le prix des autorisations, ne laissant aux maîtres des ports que le soin d'exécuter les décisions prises. Le droit de *haut-passage* (c'est ainsi qu'on le nomma) présenta dès lors l'avantage d'une fixation moins arbitraire et d'une meilleure administration.

Les ordonnances prohibitives, entre autres celle de 1324, alarmèrent les étrangers. Les Flamands, qui ne pouvaient plus tirer de France les matières premières nécessaires à leur industrie, offrirent à Charles le Bel de lui payer 4 deniers pour livre du prix de toutes les marchandises qu'ils achèteraient, si la liberté d'exportation était rétablie. Char-

[1] Il se nommait Geoffroy Coquatrix.
[2] Ordonnance de 1315.

les le Bel accepta cette offre, ou du moins consentit à exempter de la prohibition un assez grand nombre d'objets; alors fut établi le droit de 4 deniers pour livre, payé par l'étranger acheteur, sous le nom de droit de *rêve*, d'un vieux mot français qui signifiait *recette*.

Quoique les droits de haut-passage et de rêve dussent s'exclure l'un l'autre, ils furent souvent perçus concurremment. Les maîtres des ports ne cessèrent pas non plus de vendre des permis d'exportation pour leur propre compte.

La multitude des demandes de permis adressées à la chambre des comptes donna l'idée de tarifs réglant d'une manière à peu près uniforme les droits qui seraient perçus à la sortie de certains objets. Le premier tarif, celui des laines, fut publié en 1342[1], et suivi presque aussitôt d'un second pour les toiles et les fils. L'exportation fut donc permise d'une manière générale pour ces articles, mais resta soumise au paiement d'un droit de douane. Les tarifs furent souvent remaniés sous les règnes qui suivirent.

On ne tarda pas à créer un nouveau droit d'exportation, celui d'*imposition foraine*, ajouté à ceux de rêve et de haut-passage, dans le but de payer la rançon du roi Jean. Il était temporaire, mais il fut levé sans interruption jusqu'au règne de Henri II[2].

Jean augmenta le nombre des maîtres des ports et confirma leur juridiction que les baillis contestaient; mais il attribua à la chambre des comptes la faculté de juger en appel le contentieux des traites[3]. Il régla aussi les formes

[1] Ce tarif fut suspendu en 1349, mais rétabli en 1350. On en fit un autre en 1384.

[2] Des particuliers obtinrent quelquefois d'en être exempts. Exemple : En 1376.

[3] Les appels des tribunaux des maîtres des ports et passages, portés tour à tour devant la chambre des comptes, les sénéchaussées et le Parlement, finirent par appartenir à la cour des aides.

de leur comptabilité, puisqu'ils faisaient l'office de receveurs spéciaux.

Un autre fait plus grave eut lieu vers cette époque. Les droits d'exportation n'avaient été perçus jusqu'alors qu'à la frontière du royaume. Certaines provinces ayant refusé de payer les aides qui leur étaient demandées, Jean ordonna qu'elles seraient *réputées étrangères*, c'est-à-dire que toutes marchandises sortant pour entrer chez elles des pays soumis aux aides, paieraient les droits de traites, le haut-passage, le rêve et l'imposition foraine, comme si elles passaient chez les étrangers. Telle fut l'origine des principales lignes de douane établies dans l'intérieur même de la France, qui se trouva divisée en deux parties ennemies, entre lesquelles les relations commerciales furent sans cesse arrêtées, jusqu'au jour où les ministres de Louis XIII songèrent pour la première fois à corriger cet absurde système.

On établit ainsi successivement les bureaux des traites dans la Picardie, du côté de l'Artois; dans l'Anjou, du côté de la Bretagne et du Maine; dans le Poitou, du côté de l'Angoumois; dans le Berri, du côté de la Marche; dans le Bourbonnais, du côté de la Marche, de l'Auvergne et du Forez; dans le Lyonnais et le Languedoc, du côté de l'Auvergne [1]. Toutes marchandises ne pouvaient pas être exportées uniformément par tous les bureaux [2].

Les seigneurs obtenaient aussi du roi la confirmation des péages par terre ou par eau qu'ils étaient depuis long-

[1] La Bourgogne fut soumise en 1376 à un régime spécial. Les droits perçus à la frontière du duché du côté de la France devinrent l'occasion de différends nombreux entre les rois et les ducs. Ils furent ensuite supprimés en 1477, lors de la réunion de la province à la couronne, et sous Louis XIII la Bourgogne fut comprise dans la ligne des cinq grosses fermes.

[2] Ainsi l'exportation des laines n'était permise que par les bureaux d'Aigues-Mortes et de Saint-Jean-de-Luz. (Lettres du 16 septembre 1358.)

temps en possession de lever sur les marchandises traversant leur territoire[1]. Cependant, dans le cercle même de la ligne des traites, c'est-à-dire dans les pays soumis aux aides, les rois neutralisèrent, par d'assez fréquentes exemptions, le vice des péages locaux; ils en diminuèrent le nombre et empêchèrent presque toujours les particuliers et les villes d'en créer de nouveaux[2]. En 1405, par exemple, Charles VI envoya des commissaires dans le Dauphiné faire des informations sur le titre et la qualité des péages, sur le système de perception employé par les propriétaires: tous les abus devaient être supprimés et les délits punis sévèrement[3].

Le système et l'administration des douanes, ainsi constitués, subirent très-peu de changements depuis le milieu du XIV[e] siècle jusqu'au XVI[e]. Il y a donc peu de faits à citer durant cet intervalle. Charles VI nomma un contrôleur spécial pour enregistrer et signer les permis d'exportation dont la délivrance avait été attribuée de nouveau aux maîtres des ports (1395). Le droit de rêve était affermé : une ordonnance de la même année porta qu'il serait perçu directement par des officiers royaux; mais cette première tentative de conversion de la ferme en régie paraît avoir été abandonnée presque aussitôt. Louis XI per-

[1] Voir une confirmation semblable en juin 1338. *Recueil des Ord.*

[2] Voir l'ordonnance du 5 décembre 1363, rendue après la délibération des trois États de Picardie. Telle fut la règle : mais elle admit plusieurs exceptions. Quelques péages nouveaux furent créés sous Charles V et Charles VI, pour différents motifs, entre autres le péage d'Auxerre, en 1367, le trépas de Loire, droit sur les marchandises qui descendaient la Loire, et qui fut établi momentanément en 1369 pour former le montant d'une somme promise aux Anglais.

[3] Le *Recueil des Ordonnances* contient encore la suppression de plusieurs péages dans le Languedoc, en 1439; la modération des droits perçus sur les rivières de l'Ile de France, de la Champagne et de la Brie, en 1441 et 1444; mais il s'en faut de beaucoup que tous les faits de ce genre y soient réunis.

mit aux marchands de Paris d'acquitter l'imposition foraine à Paris même, ce qui simplifiait les formalités de leur obligation (1465). Les États de Languedoc, en 1456, les États généraux de Tours, en 1484, demandèrent quelques réformes de détail et des garanties contre les abus que pouvaient commettre les maîtres des ports ou les autres agents du service; ils obtinrent, par exemple, que les plaintes élevées contre ces agents par les marchands fussent portées devant les juges royaux ordinaires [1].

François I[er] fit faire de nouveaux tarifs que rendaient nécessaires le renchérissement général de toute chose et la dépréciation de l'argent. Le premier tarif uniforme de l'imposition foraine date de 1541 [2]. Il ordonna aussi de reviser les priviléges, car il y en avait pour les douanes comme pour les autres impôts. Henri II confia aux mêmes agents la perception de toutes les taxes d'exportation (1549), et deux ans après (1551) il supprima les droits de rêve et de haut-passage, qu'il remplaça par un droit unique appelé *domaine forain,* droit levé sur toutes les marchandises et denrées sans distinction, à raison de huit deniers pour livre de leur valeur. Plusieurs provinces cependant sollicitèrent et obtinrent le maintien des anciens droits, qu'elles trouvaient moins onéreux.

Enfin Henri III, considérant la faculté de permettre l'exportation comme un droit royal, établit encore une nouvelle taxe de sortie qu'on appela traite domaniale, et qui fut levée sur les grains, les vins, les légumes, les toiles, le pastel et les laines, et étendue plus tard à beaucoup d'autres objets (1597). Telle est l'histoire des droits d'exportation antérieurement au ministère de Sully.

[1] Réglement de 1488.

[2] On trouve successivement de nouveaux tarifs en 1540, 1541, 1542, 1581, 1621, 1629 et 1632

§ III. — Taxes d'importation.

C'est un fait remarquable, que les droits d'exportation, à ›u près nuls aujourd'hui, aient commencé par être trèsevés, tandis que les taxes sur l'importation, aujourd'hui considérables, ont été fort longues à s'établir. La rareté ces dernières taxes tient à ce qu'il n'y eut guère avant xvi[e] siècle d'industrie à protéger, ni par conséquent de ›ncurrence étrangère à prévenir.

Les seuls droits levés à l'importation [1] dans l'origine furnt des droits de péage. Ainsi le bétail étranger qui venait ıître en France, payait une obole par tête au temps de hilippe de Valois. Jean éleva la taxe, et le bétail étranger ssa d'entrer dans le royaume : les propriétaires de pârages se plaignirent et obtinrent que la taxe fût réduite son taux primitif.

On peut encore regarder comme taxes d'importation lles que payaient les marchands étrangers, auxquels on ›cordait des priviléges pour vendre aux foires de Chamıgne, de Beaucaire ou de Lyon. Louis XI fit aussi lever rectement quelques droits sur les marchandises étrangères posées aux foires de Languedoc et de Lyon, dans le but payer des indemnités dues à des étrangers sur lesquels ı avait fait des prises en mer (1475). Le tarif de ces droits ›vait être dressé par un commissaire royal [2] et par les généraux de finance.

Les épiceries et les drogueries furent ensuite taxées, et ıarles VIII et Louis XII désignèrent les ports par lesquels les pourraient entrer en France. Le produit de cette taxe

[1] Il n'est ici question de ces droits qu'au point de vue financier. ›ir le chapitre xviii *Du Commerce*.

[2] L'évêque d'Albi pour les foires du Languedoc ; le bailli de Mâcon ›ur celles de Lyon.

s'accrut de jour en jour par le progrès de la consommation; elle fut successivement affermée en 1543, et régie en 1549 par des receveurs et des contrôleurs royaux; on l'appelait *droit de gabelle*, et on la soumit à de nombreux tarifs.

Voici comment fut établi en 1554 le droit sur les aluns. Les marchands aluniers de Civita-Vecchia avaient offert à Henri II de lui vendre l'alun à un prix invariable, s'il leur assurait le monopole du marché francais. Les négociants des principales villes, consultés à ce sujet, furent contraires à l'établissement de ce monopole, et firent valoir les avantages du commerce libre, soit pour les consommateurs qui achèteraient à meilleur prix, soit pour l'Etat, dont la navigation serait favorisée. Ils demandèrent donc eux-mêmes que le monopole fût remplacé par un droit d'importation perçu à Bordeaux, à La Rochelle, à Rouen et à Marseille.

Les droits d'importation furent ensuite étendus par Henri III à toute espèce de marchandises et de denrées, sauf un très-petit nombre d'exceptions, et fixés à 2 pour cent de la valeur (édit de 1581). Mais ils ne tardèrent pas à dépasser ce taux sous les règnes suivants[1]. Les provinces réputées étrangères pour les droits d'exportation le furent aussi pour ceux d'importation.

En 1598, Sully réunit les droits de sortie et d'entrée en un seul et même bail, qu'on appela bail des cinq grosses fermes. Les cinq grosses fermes se divisaient de la manière suivante : 1° anciens droits de sortie : rêve, haut-passage, domaine forain, imposition foraine; 2° nouveaux droits de sortie; 3° droits d'entrée sur les épiceries et drogueries; 4° droits d'entrée sur les autres marchandises; 5° droits

[1] Entre autres, sous Louis XIII, lors de l'établissement du droit de Massicaut, en 1638.

particuliers perçus à Calais. Sully ajouta même un droit nouveau qui fut perçu jusqu'en 1664, sous le nom de l'Écu par tonneau de mer, et qui était destiné à équiper des navires de guerre pour l'escorte des bateaux marchands.

§ IV. — Douanes intérieures.

A cette époque, où le système des douanes extérieures était déjà ce qu'il est longtemps resté depuis, les péages et les douanes intérieures subsistaient encore.

Les péages étaient de la part du gouvernement l'objet de nombreuses mesures[1]. Les édits royaux[2] et les grandes ordonnances, comme celles d'Orléans de 1561 ou de Blois de 1579, prenaient à tâche de régler leur quotité et de combattre l'arbitraire qui présidait à leur perception.

Pourtant on ne songeait pas encore à les supprimer. Beaucoup d'entre eux appartenaient à des provinces ou à des villes qui les avaient obtenus spécialement à titre d'octroi, et dont ils formaient le principal revenu. Tel était le droit appelé *Tablier et prévôté de La Rochelle*, que l'on percevait sur toutes les marchandises sortant du port de cette ville. Plusieurs droits qui faisaient partie des octrois de Rouen, en furent détachés au XVIIe siècle, convertis en droits de douane et affermés à des compagnies de commerce. On pourrait multiplier ces exemples. Il faut remarquer aussi que la plupart des droits locaux appartenaient aux provinces qui furent réunies les dernières à la couronne. Ainsi, les plus considérables étaient la *prévôté* de Nantes, la *comptablie* et le *convoi* de Bordeaux, la *coutume* de Bayonne, le péage royal à Aix; tous originaires de l'époque où la Bretagne, la Guyenne, la Provence étaient indépendantes. Ces droits furent déclarés domaniaux et royaux, lorsque les provin-

[1] Voir le chapitre XIV, *Des Travaux publics*.
[2] Exemples : Ceux de 1542, 1581, 1632.

ces qui en jouissaient furent incorporées au domaine, et l'intérêt fiscal commanda leur maintien au XVIe siècle, jusqu'à ce que l'intérêt du commerce sollicitât leur suppression au XVIIe. La doctrine de la liberté commerciale fut proposée, pour la première fois peut-être, en l'an 1600 par un député lyonnais, dans l'assemblée des Etats du Dauphiné[1]. Les Etats généraux de 1614 demandèrent aussi que l'on supprimât, « les causes qui les avaient fait établir n'existant plus, » diverses impositions provinciales qui gênaient les communications intérieures[2].

L'intérêt fiscal dominait si bien au XVIe siècle, que la plupart des péages royaux et des douanes de l'intérieur élevèrent leurs tarifs à partir du règne de François Ier. Cependant les résultats de cette élévation furent moins sensibles pour le commerce des différentes provinces entre elles que pour le commerce fait avec les autres pays : elle greva surtout l'entrée et le transit des marchandises étrangères. De toutes les douanes provinciales, celle de Lyon était la plus considérable. Avant François Ier, elle ne percevait de droits que sur les draps de soie, d'or ou d'argent, de provenance étrangère. Depuis 1540, toutes les soies ouvrées ou non ouvrées y furent également soumises : en outre, on leur imposa l'obligation de n'entrer en France que par quatre villes désignées, et de passer par Lyon, dans tous les cas, pour y acquitter un droit plus ou moins élevé, suivant qu'elles étaient destinées à la France ou qu'elles requéraient simplement le transit. Sous Henri III, même obligation fut imposée à toutes les marchandises de l'Orient, aux étoffes de la Flandre, de l'Allemagne ou de l'Angleterre, traversant la France à la destination de Marseille ou de l'Italie. Comme la fraude devenait très-commune, la douane de Lyon

[1] Forbonnais. *Recherches sur les Finances*, t. Ier.
[2] Entre autres la comptablie de Bordeaux et le trépas de Loire.

obtint d'établir ses bureaux dans tous les pays environnants, à une grande distance, jusque dans la Provence et le Languedoc[1]. Les fermiers furent même assez puissants pour tenir leurs tarifs secrets, et pour s'emparer du jugement des contraventions, qui avait jusqu'alors appartenu aux maîtres des ports.

Ainsi la route commerciale du Nord et du Midi se trouva interceptée; et comme si la douane de Lyon n'eût pas suffi, Sully laissa établir en 1595 celle de Vienne et de Sainte-Colombe, dans la vallée du Rhône. Ce fut le prix de la soumission du gouverneur de Vienne qui venait de rendre la place au roi. La douane de Vienne devint en 1621 douane de Valence. Le connétable de Lesdiguières, auquel elle appartenait, obtint qu'on fit un nouveau tarif, et qu'on obligeât toutes les marchandises du Levant, de l'Espagne, de la Provence et du Languedoc, qui se rendaient à Lyon, à passer par ses bureaux. Aussitôt tous les intéressés protestèrent et, à leur tête, les fermiers de la douane de Lyon.

La douane de Valence fut donc supprimée, moyennant quelques taxes particulières que les intéressés consentirent à payer en forme d'indemnité. Mais on la rétablit en 1625; elle finit même par envahir tous les passages de la vallée du Rhône, et ses bureaux s'étendirent jusqu'aux extrémités du Dauphiné. Cette fois, les réclamations des Lyonnais furent vaines; le commerce, autrefois si actif dans cette partie de la France, se ralentit tout à coup; le revenu même de la douane éprouva une baisse sensible, et la foire de Beaucaire, l'entrepôt de Briançon firent de grandes pertes.

§ V. — De la législation douanière au XVII[e] siècle. Ordonnances de Colbert.

Les Etats généraux de 1614 se plaignirent de nombreux abus; il demandèrent que la connaissance des délits fût in-

[1] Édit de 1603.

terdite aux fermiers et rendue exclusivement aux juges royaux, que les tarifs fussent publiés et différents droits abaissés. Ils insistèrent surtout pour que les douanes fussent reportées uniformément à la frontière de la France, et pour qu'on abolît les péages de l'intérieur.

Les ministres voulurent alors reporter à la frontière du royaume toutes les lignes de douanes; mais les provinces réputées étrangères, une seule exceptée, la Bourgogne (encore était-elle dans des conditions spéciales), refusèrent d'y consentir, craignant d'assurer à leur propre préjudice quelque avantage aux provinces des cinq grosses fermes, avec lesquelles elles étaient depuis longtemps en rivalité. Les ministres de Louis XIII finirent par renoncer, en 1621, aux négociations qu'ils avaient entamées à ce sujet. Le nombre des bureaux des traites fut même augmenté sous ce règne.

Quant aux péages intérieurs, Louis XIII rendit au commerce le service de supprimer ceux qui existaient sur plusieurs grandes rivières, entre autres sur la Seine. Il les remplaça par un droit unique perçu dans les gares, droit placé à l'abri de toute vexation arbitraire, et sur lequel les propriétaires des péages furent annuellement indemnisés.

Sous Mazarin, les droits d'exportation s'élevèrent d'une manière considérable, et on en créa de nouveaux. A une époque où l'on était en quête de ressources, on regardait cette élévation comme un des moyens extraordinaires les plus *innocents* que l'on pût employer[1]. Cependant l'établissement de droits nouveaux pouvait passer pour une mesure libérale, quand ces droits étaient levés sur des objets dont l'importation avait été jusqu'alors interdite[2]. Quelquefois aussi elle eut pour but d'indemniser l'État de la suppres-

[1] Voir le préambule de l'Edit de 1654, frappant d'un impôt les ouvrages de fil, les draps et les étoffes qui viennent de l'étranger.

[2] Voir Francheville, *Histoire des tarifs*

sion de certains offices qui gênaient le commerce[1]. Toutes ces dispositions n'en furent pas moins, de la part des marchands, l'objet d'attaques et de plaintes continuelles, jusqu'au nouveau tarif de 1664.

Les réformes de Colbert eurent pour effet de rendre le système de douanes plus régulier, et d'en faire pour le commerce et l'industrie non plus un instrument d'oppression, mais un instrument de protection. Il publia en 1664 un édit célèbre, dont les principales dispositions peuvent être ramenées aux trois suivantes : suppression de taxes locales et particulières ; substitution d'un droit unique à tous les droits divers perçus à l'exportation, rêve, domaine forain, haut-passage et autres ; enfin substitution pareille d'un droit unique aux différents droits perçus à l'importation. Un nouveau tarif, ou, comme on disait, une réappréciation générale des marchandises, fut annexé à l'édit. Ce tarif, plus rationnel que les précédents, fut remanié en 1667[2] ; mais il devait être essentiellement mobile, puisqu'il avait pour double but d'empêcher les matières premières nécessaires aux manufactures de sortir de France, et les produits étrangers analogues aux produits nationaux d'y entrer.

Le système protecteur s'était formé peu à peu, et la prépondérance de quelques intérêts privés lui avait livré déjà une partie de la législation douanière : Colbert en fit le principe unique de cette législation, ou du moins de toutes les règles nouvelles qu'il y put introduire.

L'édit de 1664 annonçait d'ailleurs à certains égards un progrès réel de la législation douanière. C'est ainsi qu'il régularisait et facilitait l'emploi des acquits à caution dont on faisait auparavant très-peu d'usage. Cet édit eut son effet dans toute la France ; mais le tarif qui y était annexé ne fut pas accepté par toutes les provinces ; celles qui étaient

[1] Telles furent les créations des nouveaux droits d'entrée, en 1647.

[2] Voir pour l'effet des tarifs de 1664 et 1667, relativement au commerce, le chap. XVIII, section III.

réputées étrangères refusèrent de s'y soumettre. Le tarif ne fut donc applicable qu'aux marchandises sortant des provinces des cinq grosses fermes ou y entrant, et il fallut pourvoir par un tarif différent, celui de 1671, aux douanes de la frontière.

Si Colbert fut contraint de laisser subsister les douanes intérieures, et même quelques traites provinciales isolées, comme celles de La Rochelle, de Péronne, de Calais, de Boulogne, il fit du moins disparaître, dans l'enceinte des provinces des cinq grosses fermes, tous les péages seigneuriaux et la plupart des péages provinciaux [1]. En outre, il affranchit des droits de douane toutes les marchandises qui sortaient de ces provinces et n'étaient pas destinées à l'étranger. Le commerce intérieur se trouva délivré par là d'un de ses principaux obstacles.

Les provinces réputées étrangères ne jouirent pas du même avantage. Elles conservèrent leurs douanes particulières, même celles de Lyon et de Valence, dont les tarifs furent maintenus; seulement le conseil du roi se réserva d'accorder les franchises qu'il jugeait nécessaires.

Enfin on distingua encore les provinces *traitées comme pays étrangers* : c'étaient l'Alsace et les Trois-Évêchés, auxquels trois villes maritimes, Bayonne, Marseille et Dunkerque, étaient jointes. Ces pays conservaient les communications libres avec l'étranger, parce que les bureaux des traites étaient placés sur la frontière qui les séparait de la

[1] L'énumération des droits provinciaux que Colbert supprima, suppression plus difficile que celle des droits seigneuriaux, n'offre pas d'interêt. Il suffira de citer une seule province comme exemple, l'Anjou. On y percevait, avant la réforme de 1664 : 1° *la traite foraine d'Anjou*, droit de 20 sous tournois sur chaque pipe de vin sortant de la province; 2° *la traite domaniale d'Anjou*, levée au bureau d'Ingrande, à la sortie des cartes, des papiers et des pruneaux; 3° *le trépas de Loire*, sur toutes les marchandises qui remontaient, descendaient ou traversaient le fleuve; 4° *la nouvelle imposition d'Anjou*, sur le vin qui traversait la Loire; 5° un droit de 15 sous par pipe de vin, à l'entrée et à la sortie de la sénéchaussée de Saumur.

France. Dunkerque jouissait d'une franchise complète pour son port (déclaration de 1662) ; Bayonne et Marseille furent aussi déclarés ports francs, afin que cette franchise y attirât le commerce maritime ; mais elle n'y fut pas aussi entière, et quelques-uns des anciens droits locaux de ces deux villes continuèrent d'y être perçus.

Tel fut le résultat des efforts de Colbert pour simplifier le système des douanes françaises. Le produit du droit était affermé, et la recette faite par des receveurs en titre d'office, que surveillaient des contrôleurs à la nomination du fermier. Une ordonnance sur les grosses fermes, rendue en 1687 par le contrôleur général Pelletier, réunit et simplifia encore, sans les changer, tous les anciens usages de cette administration.

On ne voit pas que d'autres changements aient eu lieu sous les successeurs de Colbert. Ils continuèrent d'appliquer le système protecteur et de prendre les avis du commerce sur toutes les questions de douanes. Le commerce obtint de cette manière, sous Pelletier, plusieurs réductions de péages et abaissements de tarifs. On commençait dès lors à chercher dans les tarifs les combinaisons les plus propres à accroître la consommation, et par conséquent les plus productives[1].

Le malheur voulut que dans les dernières années du grand règne aucune partie de l'administration ne fût à l'abri des coups de la fiscalité. Pontchartrain et Chamillart, à bout de ressources, créèrent un assez grand nombre de droits nouveaux. Desmarets doubla même au profit du roi tous les

[1] Je renvoie au chapitre XVIII, *Du Commerce*. Voici pourtant quelques faits à l'appui de ces assertions. En 1685, réduction des péages de la Loire ; en 1686, diminution de droits sur les grains qui descendent la Saône et le Rhône ; en 1687, affranchissement partiel des soieries ; en 1701, suppression des droits de sortie pour un assez grand nombre d'objets.

péages de l'intérieur, excepté les octrois des villes, et cette mesure temporaire, prise en 1708, fut exécutée jusqu'en 1714. La suppression des douanes intérieures, réclamée pendant tout le XVIIIe siècle avec la plus grande énergie par les commerçants et par les économistes, préparée par les vœux et par les édits de Turgot, ne devait être décrétée que par l'Assemblée nationale.

CHAPITRE XII.

RESSOURCES EXTRAORDINAIRES.

Le revenu des différentes classes d'impositions, des tailles ou des aides, des traites ou des gabelles, était extraordinaire dans l'origine, et destiné à subvenir aux dépenses accidentelles. Mais il ne tarda pas à être rendu permanent et consacré à l'acquit des charges permanentes. Il fallut donc recourir pour les dépenses accidentelles à des expédients de finance particuliers, qui prirent depuis le XIe siècle le nom d'affaires extraordinaires.

J'ai déjà cité un certain nombre de ces expédients, qui consistaient tantôt dans la création de nouveaux droits domaniaux, tantôt dans quelque *crue* ajoutée aux anciens impôts. Depuis la fin du XVIe siècle, les gabelles et les traites furent augmentées de préférence, parce que l'augmentation pesait de cette manière sur les privilégiés, à très-peu d'exceptions près.

D'autres taxes n'appartenaient à aucune des deux classes ordinaires des revenus royaux, quoiqu'on essayât souvent de les y ramener. Leur variété infinie et la facilité avec la-

quelle elles s'établissaient, offrait aux étrangers un grand sujet d'étonnement. L'ambassadeur vénitien qui résidait à Paris en 1561 écrivait à sa république: « En France, les sujets ne professent pas seulement une grande obéissance et une grande affection pour leur prince, ils le vénèrent, ils l'adorent. On peut mettre à contribution leurs biens, leur travail, leur vie, tout ce qu'ils ont, sans craindre de les révolter; c'est comme s'ils étaient des esclaves. Ce dévoûment vaut la peine d'être remarqué, comme une chose unique dans le monde chrétien, comme un des grands fondements de la puissance de ces rois[1]. » Un pareil témoignage rendu, il faut le reconnaître, à l'époque ou régnait la théorie des droits royaux et domaniaux, doit être rapproché de cette citation d'un ancien auteur, faite par Limnæus[2] : *Regnum galliæ est pratum florentissimum, in quo pascuntur infiniti ovium greges, aureis velleribus, quæ tonderi possunt, quoties pastori libuerit.* On sait que ce fut sous Louis XIV une opinion admise, sinon expressément professée, par une école de légistes, que le roi était propriétaire des biens de tous ses sujets. Il est vrai que la doctrine contraire fut plus généralement soutenue, et trouva sans cesse des défenseurs dans les États généraux et les Parlements; mais ici la défense même ne prouve que la force de l'attaque. Il y eut des époques où l'abus des expédients extraordinaires fut poussé à ses dernières limites; par exemple, celle de la minorité de Louis XIV. « Sire, disait au roi en 1646 l'avocat général Omer Talon, on a mis des charges et des impôts sur toutes choses imaginables. Il n'est rien resté à vos sujets que l'âme et si on la pouvait vendre, il y a longtemps aussi qu'on l'aurait mise en vente [3]. »

[1] Documents pour l'histoire de France. — Relations des ambassadeurs vénitiens au XVI[e] siècle.
[2] Limnæus. *Notitia regni Franciæ*, écrite vers 1640.
[3] Bibliothèque royale. Fonds des Cinq-Cents, n° 485.

Le crédit, comme étant la plus importante de ces ressources, mérite qu'on lui consacre un chapitre particulier; mais il est nécessaire de rappeler d'abord, sans prétendre à une énumération complète, quels furent les autres expédients le plus fréquemment employés.

SECTION Ire. — *Ressources extraordinaires de diverse nature.*

En premier lieu, les rois vendirent aux villes et aux communautés des priviléges [1], aux serfs l'affranchissement, aux roturiers la noblesse [2]. On finit par déclarer que le droit de faire des ventes semblables était attaché au domaine. Aux XIVe et XVe siècles surtout, on trouve de fréquents exemples d'envois de commissaires royaux dans les provinces pour tirer parti de cette ressource [3].

Il en fut de même des ventes d'offices et de celles de lettres de maîtrise [4]. Quand le droit de faire ces ventes eût été déclaré domanial, on rançonna les officiers de finance, on établit des taxes d'aisés. Nous avons un Mémoire où les élus se plaignent à Mazarin (en 1645) d'avoir payé 180 millions de livres depuis vingt ans, et d'en avoir encore à payer 21 millions dans les années suivantes [5]. Ces dernières mesures que l'on exerçait à titre de représailles, n'obtenaient pourtant qu'un rare succès.

Tous les édits bursaux de ce genre émanaient de la seule volonté royale, mais l'enregistrement obligatoire du Parlement les soumettait à une sorte de contrôle.

[1] Voir le chapitre VI, *De l'Administration municipale.*

[2] Voir le chapitre III, *De la Noblesse.*

[3] 1351, commission du prieur de Saint-Martin, dans le Languedoc, à cet effet. — 10 février 1445, ordonnance portant qu'aucune lettre d'amortissement, d'affranchissement, de dons ou de priviléges, ne sera donnée sans finance préalable.

[4] Voir le chapitre X, section III, *Des Droits domaniaux.*

[5] L'exagération probable du chiffre ne l'empêche pas d'être significatif.

Les demandes de dons gratuits et d'autres contributions adressées au clergé furent au XVI[e] siècle d'un usage fréquent; mais ces dons gratuits et ces contributions, que l'on ne considéra jamais comme faisant partie du revenu ordinaire, devinrent presque aussitôt une ressource permanente [1].

Enfin, en laissant de côté une foule de créations bursales, dont une seule, l'édit du Toisé [2], mérite d'être mentionnée pour avoir causé le soulèvement de Paris et l'explosion de la Fronde [3], il faut citer comme ressource dont on fit grand usage la loterie, introduite en France en 1539, mais déjà fréquemment employée par les États italiens. François I[er], en créant la loterie royale, déclara que, ne pouvant supprimer les jeux de hasard ni empêcher ses sujets de s'y livrer, il voulait au moins leur en offrir lui-même un dont les inconvénients fussent moins graves, et dont le profit enrichît l'État au lieu d'enrichir des particuliers. La loterie royale eut cependant peu de succès, et l'on fut obligé d'abaisser, dès 1541, le droit trop considérable que prélevait le roi.

D'autres loteries furent encore ouvertes à différentes reprises et à titre d'expédients extraordinaires et momentanés. On voit ainsi la marquise de Rambouillet acheter en 1644 le droit d'établir une *Blanque royale* avec privilége de vingt ans pour l'exploitation [4]. L'Italien Tonti imagine, en 1656, la Tontine royale, pour faire les fonds de la construction d'un nouveau pont à Paris entre le Louvre et le faubourg Saint-Germain ; le produit de cette Tontine formait un capital dont la rente devait être payée aux intéres-

[1] Voir le chapitre IV, seconde période.

[2] Ou plutôt l'ordonnance du 16 mars 1644, par laquelle l'édit du Toisé, qui datait de 1548, fut rendu exécutoire.

[3] Emeri voulait forcer tous les propriétaires des bâtiments construits depuis cent ans en dehors de l'ancienne enceinte de Paris, à en payer la valeur au roi ; il prétextait la violation d'un édit royal qui remontait à cette époque.

[4] Fonds Harlai, n° 116.

sés leur vie durant ; il était acquis au roi après leur mort. Louis XIV fit ouvrir à l'Hôtel-de-Ville de Paris deux grandes loteries pendant la guerre de la succession d'Espagne, l'une en 1700 et l'autre en 1705. La loterie de 1700 devait réunir un capital de dix millions, faisant au denier vingt 500,000 livres de rente viagère, que l'on distribuait en 475 lots, les plus forts de 20,000 livres et les plus faibles de 300 livres. On émit quatre cent mille billets, valant chacun deux louis d'or. L'État gardait le capital, et s'engageait à payer la rente qui constituait chaque lot. Il fallut, pour attirer le public, attacher à la possession de ces rentes divers avantages, déclarer insaisissables celles qui seraient acquises par des étrangers, ajouter même de nouveaux lots. Mais, après un an d'attente, le produit de la vente des billets n'atteignit pas deux millions. La loterie de 1705, divisée en deux tirages, pour que le prix des billets du second tirage fût accessible à toutes les fortunes, n'eut pas un meilleur succès.

Les loteries présentent au reste, comme les créations d'offices, une grande analogie avec le crédit ordinaire ; elles n'étaient, à proprement parler, que des formes particulières de l'emploi du crédit public.

SECTION II. — *Du crédit public.*

§ 1er. Premiers emprunts. Origine de la dette publique permanente. — § 2. Première conversion des rentes par Sully. — § 3. Du crédit sous Louis XIII et jusqu'à la mort de Colbert. Nouvelle conversion des rentes. — § 4. Du crédit sous les successeurs de Colbert. Quel usage en firent Chamillart et Desmarets.

§ I. — Premiers emprunts. Origine de la dette publique permanente.

L'usage des emprunts paraît aussi vieux que la monarchie, et la plupart des rois, sinon tous, en contractèrent de remboursables à terme.

Cependant, jusqu'au XVIe siècle, ce fut une ressource d'un emploi difficile. L'argent était rare ; on trouvait peu de

capitaux disponibles; la solvabilité royale n'était pas suffisamment garantie.

En 1315, on voit Louis le Hutin contracter un emprunt, au lieu de continuer à percevoir la subvention établie par son père pour la guerre de Flandre. Les sénéchaux hypothèquent le revenu de leurs sénéchaussées pour le remboursement, et chacun d'eux s'associe un bourgeois notable pour achever l'opération[1]. Toute personne, qu'elle qu'elle fût, était admise à fournir l'emprunt.

Quand les ouvertures avaient été faites sans succès, le roi désignait lui-même les prêteurs et les taxait d'office. C'était chose très-commune dans l'ancienne monarchie que les emprunts forcés, et il n'y eut peut-être pas de mesures arbitraires contre lesquelles les États généraux s'élevèrent plus violemment. Les États de 1355 stipulèrent d'une manière expresse que ni le roi, ni la reine, ni les princes ne pourraient contraindre personne de leur prêter ou faire prêter soit des deniers, soit des denrées[2].

Dans la seconde moitié du XIVe siècle les Juifs devinrent les prêteurs ordinaires des rois, et le besoin des emprunts fut la principale cause des priviléges fréquents qui leur furent accordés depuis. De semblables priviléges furent accordés aussi pour la même raison aux banquiers étrangers auxquels le séjour de la France avait été généralement interdit.

Un des emprunts les plus considérables fut celui que Charles VIII contracta lors de son départ pour l'Italie. Il offrait aux prêteurs un intérêt de dix pour cent. Sa lettre aux États de Languedoc contient une menace de contrainte en cas de refus ou de délai; il paraît que les autres provinces

[1] Du moins les choses se passèrent-elles ainsi dans la sénéchaussée de Lyon.

[2] Ordonnance du 28 décembre 1355. J'ai cité au chapitre du Domaine un exemple d'emprunt forcé de l'an 1463.

avaient reçu des lettres semblables. Nous avons aussi la lettre circulaire qu'il écrivit aux évêques pour déterminer le clergé à fournir un emprunt remboursable dans le délai d'un an : l'expédition était représentée comme une croisade.

Ce fut à partir du règne de François Ier, que l'État se trouva chargé d'une dette permanente. François Ier créa en 1535 les premières rentes sur l'Hôtel-de-Ville de Paris, et il affecta à leur paiement certaines parties des revenus royaux. Quatre ans plus tard, en 1539, il déclara ces rentes rachetables au prix de la constitution, et, si ce prix n'était pas déterminé, au denier quinze. Au reste, les constitutions avaient lieu pour la plupart à un taux supérieur.

Le XVIe siècle peut être regardé comme l'ère du crédit public des gouvernements. Cependant le mode d'émission des emprunts se ressentait encore des traditions du moyen âge et n'attestait pas une confiance bien grande de la part des particuliers. Ainsi, lorsqu'en 1553 [1], Henri II créa des rentes pour 490,000 livres, il défendit aux notaires de passer aucun contrat excédant dix livres de rente entre particuliers, tant que l'emprunt n'aurait pas été rempli; en d'autres termes il ne tolérait que les placements de capitaux sur l'État. La même année [2], il emprunta encore 300,000 livres tournois, mais au denier douze, et il obligea chacune des principales villes du royaume à payer une part déterminée de cette somme. En 1558, autre emprunt; les personnes riches furent taxées d'office. Henri II créa même dans chaque évêché une charge vénale, celle de receveur des deniers des emprunts [3].

Le paiement des rentes fut pendant tout le XVIe siècle très-irrégulier. Il n'y eut guère d'année où l'État ne retranchât un ou plusieurs quartiers d'arrérages, et l'on eut des exemples d'interruption complète de paiement. Cela entraî-

[1] Janvier 1553. — [2] Juillet 1553. — [3] En 1557.

nait dans les villes et surtout à Paris un grand désordre des fortunes particulières; les titres de rente devenaient l'objet d'un agiotage dont les victimes adressèrent au roi et au Parlement les plaintes les plus violentes comme les plus inutiles. Le gouvernement se contenta d'accorder aux acheteurs divers priviléges. Les rentes acquises par les étrangers furent déclarées tour à tour exemptes du droit de représailles, du droit de lettres de marque, du droit d'aubaine [1].

Il était inévitable que les rentes sur les Hôtels-de-Ville fussent constituées à un taux élevé; elles le furent pour la plupart au denier douze et même au denier dix. On ne put les émettre au denier seize. On essaya de fixer à ce dernier taux le maximum d'intérêt des transactions particulières; mais on reconnut, après une expérience de deux ans, que l'ordonnance rendue à cet effet était impraticable [2].

La dette publique permanente n'en fit pas moins de rapides progrès. En 1560, lors de la réunion des États généraux d'Orléans, elle s'élevait déjà au chiffre de quarante-trois millions, en y comprenant, il est vrai, les revenus aliénés qu'on était dans l'intention de racheter. Alors Lhôpital proposa de demander au clergé les fonds nécessaires pour l'amortir et pour racheter les aliénations [3]. En effet, un contrat fut passé avec le clergé dans l'assemblée de Poissy en 1561. Le clergé s'engagea à payer une rente annuelle d'un million six cent mille livres; cet engagement, conclu pour six ans, fut renouvelé à son expiration, en 1567, et la rente se convertit en un don gratuit permanent, voté par les représentants de l'ordre ecclésiastique. Mais le clergé fit

[1] Ordonnances de 1569 et de 1586.

[2] Ordonnance de 1572, rapportée en 1574. Elle défendait aux particuliers de se constituer des rentes entre eux à un taux plus élevé que 6 p. 0/0.

[3] Voir le chapitre IV, *De l'Église*.

encore en mainte circonstance les fonds de rentes nombreuses, c'est-à-dire, s'obligea de payer sur ses revenus propres les intérêts de capitaux versés entre les mains du roi [1]; il dut même engager souvent dans ce but le temporel de ses bénéfices. En retour, il stipula divers privilèges ; il obtint que les biens qu'il engageait fussent déclarés rachetables dans l'année (déclaration de 1563); il présenta des listes de griefs, auxquels plusieurs ordonnances, rendues sous Charles IX et sous Henri III, accordèrent une satisfaction plus ou moins complète.

§ II. — Première conversion des rentes par Sully.

Lorsque Henri IV eut terminé les guerres de religion et rétabli la paix générale, Sully diminua le taux légal de l'intérêt et entreprit une réduction des rentes.

Le taux légal de l'intérêt fut fixé au denier seize [2], diminution qu'expliquent suffisamment le retour de la paix et la réapparition des capitaux. Outre ces raisons, Sully en avait une autre toute politique; comme les fonds de terre donnaient un revenu moins élevé, il craignait que la concurrence dangereuse des rentes n'engageât les nobles à se dé-

[1] Voici le tableau des rentes que le clergé s'engagea de payer, sous le règne de Charles IX : mars 1562, au prévôt des marchands et aux échevins de Paris, 200,000 livres; octobre 1562, aux mêmes, 100.000 l. ; juin 1563, aux mêmes, 12,000 l.; avril 1564, aux mêmes, 60,000 l. ; septembre 1564, aux mêmes, 76,000 l. ; août 1566, aux habitants de Rouen, 250,000 l.; 1566, au prévôt des marchands et aux échevins de Paris, 26,000 l.; mars 1567, aux mêmes, 33,000 l.; août 1570, aux mêmes, 100,000 l.; août 1571, aux mêmes, 30,000 l.; décembre 1572, aux mêmes, 100,000 l. ; 1572, à la chambre des comptes, 30,000 l.; septembre 1573, au prévôt des marchands et aux échevins, 150,000 l.; en juin 1574, après l'avénement d'Henri III, aux mêmes, 12,000 l. Trois fois avaient eu lieu des aliénations de biens d'église, en 1563, en 1564 et en 1568. Sous Henri III, en 1580, le clergé s'imposa encore pour faire un fonds d'amortissement. Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 188.

[2] Ordonnance du 31 juillet 1601.

pouiller de leurs fortunes territoriales, ce qui aurait tôt ou tard ruiné leur prépondérance. Il refusait aussi de voir dans une fortune constituée en rentes autre chose qu'un aliment pour l'oisiveté, et il ne trouvait pas bon que l'on pût tirer un tel profit de son argent « sans peiner, travailler ni risquer. »

Pour la question de réduire les rentes au denier seize, elle fut agitée dès son entrée au conseil des finances. On prit sur ce sujet les avis des corps les plus éclairés et les plus considérables de l'État. Les partisans de la réduction qualifiaient d'usuraire le bénéfice des rentiers qui recevaient plus de huit et un tiers pour cent, et citaient à ce propos un fait remarquable, c'est que déjà en Allemagne on regardait comme avantageux un placement à cinq pour cent avec hypothèque sur un immeuble. Quant au remboursement, il était inattaquable en droit, puisque la faculté de rachat avait été stipulée dans tous les titres constitutifs.

Les rentiers de Paris, dont le bénéfice était d'ailleurs très-souvent fictif, par suite du défaut de paiement, s'alarmèrent et implorèrent le Parlement pour prévenir la réduction; les échevins servirent d'interprètes à ces réclamations. Le Parlement donna et répéta plusieurs fois aux receveurs de rentes l'ordre de payer intégralement les arrérages[1]. En 1600, le prévôt des marchands se fit lui-même l'organe de ces plaintes; une terreur panique s'était répandue dans toute la ville.

Mais Sully, dont la volonté était très-arrêtée, rédigea dès cette même année un premier projet de réduction. Il classait les rentes en diverses catégories suivant la faveur qu'elles méritaient, fixait pour chacune de ces catégories un chiffre de remboursement, et imputait sur le capital d'une partie d'entre elles les arrérages perçus, le gouvernement devant,

[1] Le 13 août 1596, le 23 avril 1597, et le 18 février 1598.

selon lui, exercer la répétition de l'indû, puisqu'il avait été lésé dans les titres constitutifs[1]. A quoi les adversaires de la mesure répondaient que l'État devait exécuter à la lettre des traités qu'il avait signés en connaissance de cause.

En 1602, un premier édit réduisit toutes les anciennes rentes au denier seize.

En 1604, Sully rédigea un nouveau plan qu'il nous a conservé dans ses *Économies royales*, et qui était plus rigoureux que celui de l'an 1600. Outre la réduction géné-

[1] Voir ce projet dans le Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 41. On le trouve annoté de la main même de Sully dans le Fonds Dupuy, n° 389. Sully établit d'abord en principe que nulle rente constituée sur un chapitre de la recette ne serait reportée sur un autre Cela posé, il consentit à payer au denier douze toutes les rentes légitimement constituées, antérieures à l'an 1575, et dont le capital avait été versé originairement tout entier dans la caisse de l'Etat. Les rentes constituées depuis 1575 à un tiers de dette, c'est-à-dire pour lesquelles il n'avait été versé que les deux tiers du capital en argent, devaient être servies, pour les deux premiers tiers, au taux de l'acte constitutif, et pour le troisième au denier seize. Les rentes constituées à moitié ou tiers de dette étaient réduites pour cette moitié au denier dix-huit, pourvu qu'elles fussent restées aux mains du premier acquéreur; sinon, elles étaient reduites au denier vingt. Le remboursement était de droit et devait avoir lieu dans tous les cas, pour la valeur entière du capital nominal.

Sully rangeait dans une seconde catégorie les rentes qu'il voulait éteindre forcément, mais il proposait de déduire du capital à rembourser tout ou partie des arrérages perçus, suivant le degré de faveur que méritaient les contrats. Il déduisait tous les arrérages quand la rente était constituée pour dons, pensions ou même arrérages d'autres rentes; quand elle l'était en blanc ou en vertu de brevets et de lettres closes sans édit vérifié ; quand elle l'était en faveur des conseillers du roi, auteurs des édits, des membres des cours souveraines chargées d'en faire la vérification, des prévôts des marchands, échevins des villes et autres. Si l'on n'avait fait qu'excéder les termes des édits constitutifs, la rente était réduite à ces termes, et l'on déduisait le surplus des arrérages perçus. Enfin, les rentes constituées argent comptant pour remboursement d'offices dont les titulaires avaient disposé, étaient réduites au denier quatorze; pour paiement de gens de guerre étrangers au denier vingt, et de gens de guerre français au denier vingt-cinq.

rale des anciennes rentes au denier seize, il proposait de réduire au denier dix-huit, au denier vingt, au denier vingt-cinq, les rentes constituées depuis 1575 à un tiers, moitié ou deux tiers de dette. Les dispositions relatives au remboursement et à l'imputation des arrérages sur le capital étaient les mêmes.

Henri IV réunit, au mois de décembre 1604, pour exécuter cette opération, une assemblée composée d'officiers de toutes les cours souveraines et de conseillers d'État. Le gouvernement ne pouvait se dissimuler la violence de sa conduite : il manquait aux engagements qu'il avait pris et ne se justifiait que par la nécessité de prévenir une banqueroute générale, « chose, disait le roi dans son exposé de motifs [1], que je veux éviter de toute ma puissance. » L'opposition fut très-vive : elle avait à sa tête le prévôt des marchands de Paris, Miron, qui s'éleva à la fois contre la réduction des rentes au denier seize, et contre le retranchement des arrérages de celles dont les commissaires avaient reconnu la validité [2]. Il cria d'autant mieux à la spoliation que depuis longtemps le gouvernement ne payait plus ou payait mal. « Les arrérages, disait Miron, se retranchent assez d'eux-mêmes par l'impuissance du paiement qui a été discontinué depuis l'an 1586, qui sont dix-neuf ans que l'on n'a entièrement payé des recettes générales que six années et demie, et du sel et du clergé que cinq années et demie, de façon qu'il reste dû soixante millions sept cent ...ante mille livres au peuple. » Le fait n'est pas seulement attesté par le prévôt des marchands; il l'est par les déclarations royales qui réduisent d'un tiers tous les arrérages échus pendant les années de troubles, c'est-à-dire du ... janvier 1589 au 31 décembre 1593, et étendent succes-

[1] Harangue manuscrite, Fonds Dupuy, n° 89.
[2] Fonds Dupuy, n° 240.

sivement cette réduction jusqu'aux arrérages échus en 1595, sous prétexte que 1595 était encore une année de troubles[1]. Les rentiers avaient donc quelque raison de se prétendre plongés dans la misère; ils n'espéraient d'ailleurs pas une plus grande exactitude dans le paiement des rentes ainsi réduites, et ils craignaient que l'État n'autorisât les particuliers à opérer sur les rentes dont ils étaient débiteurs une semblable réduction.

Les autres objections dirigées contre le projet de conversion se réduisaient aux deux suivantes. Tout le poids de la conversion tombait sur la bourgeoisie dont les rentes formaient le principal revenu, et la nomination de commissaires pour exécuter cette mesure constituait une illégalité dans un royaume *légitime*, c'est-à-dire où la loi était au-dessus du roi. On demandait donc que l'exécution fût confiée aux juges ordinaires[2].

Pourtant le remboursement et la réduction s'accomplirent sans de trop grandes peines. Ce fut de toutes les opérations de Sully celle qui allégea le plus les charges du trésor. En 1607, on avait déjà racheté un capital de quatre-vingt-huit millions. Sur ces quatre-vingt-huit millions, plus de treize millions avaient été rachetés à des seigneurs, des villes, des communautés et même des particuliers pour les traités de la Ligue.

§ III. Du crédit sous Louis XIII et jusqu'à la mort de Colbert. Nouvelle conversion des rentes.

Pendant le règne de Louis XIII, les créations de rentes sur les fermes générales ou sur le clergé furent très-commu-

[1] Voir deux déclarations royales du 8 juillet 1594 et du 16 avril 1595. Fonds des Cinq-Cents de Colbert, nº 14, fol. 378 et 384.

[2] Voir dans le Fonds Dupuy, nº 240, plusieurs mémoires, entre autres celui d'un avocat nommé Léchassier.

nes. Il y en eut presque tous les ans [1] et sous tous les ministères. On doit croire que les paiements se firent d'une manière plus régulière, car les plaintes ne sont pas aussi fréquentes sur ce sujet que dans l'époque précédente [2]. La diminution de l'intérêt légal devait être la conséquence naturelle de tout progrès dans le crédit ; aussi les notables de 1617 proposèrent-ils de l'abaisser au denier vingt. Mais ce taux était beaucoup trop bas pour le temps, et ne pouvait être admis encore dans les prescriptions légales.

Sans parler des emprunts extraordinaires pour lesquels d'Effiat, lors de son arrivée à la surintendance, trouva des contrats passés même au denier cinq, les rentes ordinaires continuèrent d'être créées au denier seize. En 1634, une déclaration royale porta qu'elles le seraient désormais au denier dix-huit ; aussitôt des protestations s'élevèrent et le Parlement n'enregistra qu'après avoir reçu des lettres de jussion ; on craignait sans doute que cette mesure ne devînt le prétexte d'une conversion nouvelle. Les huit millions de rentes qui furent créées alors, au moment où la France allait intervenir dans les affaires d'Allemagne et prendre part à la guerre de Trente ans, ne purent être vendues à ce prix ; force fut de leur donner un intérêt plus élevé ; on désigna même, au défaut d'acheteurs volontaires, des acheteurs d'office ; car en 1639, les rentes se vendaient au denier quatorze, et l'on forçait les officiers royaux qui avaient refusé de payer l'annuel d'en acheter à ce prix. Ces emprunts forcés, qu'on appelait aussi taxes d'aisés, semblaient un ingénieux moyen de réparer l'injustice du privilége, mais l'arbitraire et l'inégalité de leur répartition mécontentèrent vivement la noblesse : ce fut à coup sûr une des causes qui contribuè-

[1] Entre autres en 1621, 1624, 1626, 1632, 1634, 1639.

[2] Voir pourtant quelques plaintes de ce genre en 1616 (Fonds des Cinq-Cents, n° 212), et en 1639 (idem, n° 214).

rent à augmenter le nombre des ennemis de la cour pendant la Fronde.

La dette publique se trouva donc très-élevée à la mort de Richelieu, et elle ne fit que s'élever encore sous le gouvernement de Mazarin. On continua de créer sans cesse des rentes nouvelles sur les Hôtels-de-Ville et sur les différentes fermes des impôts ; il y en eut même de constituées sur la ferme des octrois de Paris.

Les paiements redevinrent à cette époque plus irréguliers que jamais. Lorsque la guerre civile de 1648 éclata, les rentiers qui avaient subi le retranchement de plusieurs quartiers assiégèrent le Parlement et le firent retentir de leurs plaintes. Plusieurs arrêts furent alors rendus dans le but d'assurer ces paiements. Quelques mois après, le roi, redevenu maître, déclara que les arrérages des rentes seraient toujours acquittés sur le produit des différentes fermes avant les dépenses publiques auxquelles ces fermes étaient affectées (1649). Cela n'empêcha pas qu'il n'y eût encore des retards, puisqu'on voit, dès 1650, les intéressés aux prêts et avances présenter une requête au conseil, et invoquer la fidélité de Louis XIV à ses engagements, comme la condition première du crédit public[1].

Colbert trouva, comme Sully à son avénement, une dette fort élevée, et employa les mêmes moyens pour la réduire, malgré les plaintes des rentiers[2], auxquels le conseil de l'Hôtel-de-Ville et les cours souveraines s'étaient empressés de servir d'organe. Il ordonna en 1663 le remboursement des rentes créées depuis 1656, cette année comprise : tous les traitants et acquéreurs furent tenus de faire valider leurs titres par la chambre de justice. Ensuite il supprima (le 9 décembre 1664) les rentes qu'on appelait les huit millions, et

[1] Fonds Dupuy, n° 754.
[2] Lettres patentes du 4 avril 1663.

que Richelieu avait créées sur les tailles, en 1634 : celles qui étaient constituées sur les cinq grosses fermes, les gabelles et les aides, durent être remboursées au denier dix-huit[1].

En 1665, on abaissa le taux de l'intérêt et on le réduisit du denier dix-huit au denier vingt. La dépréciation de l'argent et la nécessité de diriger les capitaux vers le commerce et l'industrie furent les causes de cette mesure. Il n'y eut d'excepté de la règle que l'intérêt en matière commerciale. Toute infraction devait être punie par la confiscation du principal au profit des hôpitaux[2].

Cependant Colbert, forcé de recourir au crédit pendant la guerre de 1672, ne put emprunter qu'au denier dix-huit. Il admit alors les étrangers à l'achat des rentes sur l'Hôtel-de-Ville, qui n'avaient été vendues qu'aux nationaux (1673). Il établit pour quelque temps, en 1674, une banque de dépôt, où les capitalistes purent placer leur argent et le reprendre à volonté, avec la certitude de recevoir un intérêt de cinq pour cent. Il subvint de cette manière aux frais de la guerre de Hollande; mais, s'il connaissait toute la puissance du crédit, il le regardait comme une de ces armes dont les hommes peu exercés ne calculent pas la portée et qui frappent ceux qui s'en servent. Il craignait surtout qu'elle ne devînt dangereuse entre les mains d'un roi aussi entre-

[1] La plupart des mesures prises alors avaient plus ou moins le caractère de représailles; quelques-unes avaient un effet rétroactif, et la seule excuse de leur rigueur évidemment injuste, était de frapper des spéculations presque toutes déloyales. Ainsi, les remboursements d'anciennes rentes accomplis pendant les dernières années, en remontant jusqu'en 1630, furent soumis à une révision, et beaucoup de ceux qui en avaient profité, durent restituer en tout ou en partie. On se fondait sur ce qu'un grand nombre de ces remboursements avaient été obtenus par faveur ou par des moyens illégaux.

[2] Edit de 1665 renouvelé en 1679. « Il fallait, disait-on, mettre quelque sorte de proportion entre l'argent et les choses qui tombent dans le commerce. »

prenant que Louis XIV. Il disait au premier président de Lamoignon qui avait engagé Louis XIV à recourir : « Voilà la carrière ouverte aux emprunts, par conséquent à des dépenses et à des impôts illimités. Vous en répondrez à la nation et à la postérité. »

§ IV. — Du crédit sous les successeurs de Colbert. Quel usage en firent Chamillart et Desmarets.

Les événements qui se passèrent sous les successeurs de Colbert justifièrent ses craintes. Un plus grand mouvement d'affaires, la circulation plus rapide de l'argent, l'essor que le commerce et l'industrie venaient de prendre [1], tout permettait d'étendre le crédit ; aussi ne tarda-t-il pas à devenir la ressource habituelle des guerres, et à tenir dans les affaires extraordinaires la première place.

Son emploi le plus commun consista dans les créations de rentes et d'offices. Ces créations devinrent surtout fréquentes sous le ministère de Pontchartrain ; on émit, par exemple, une grande quantité de rentes viagères sur l'État, rentes qui furent payables dans les provinces comme à Paris. On constitua, au profit du roi, plusieurs tontines ; celle de 1689 fut la plus considérable : l'État avait reçu les fonds de 1,400,000 livres de rentes viagères, au paiement desquelles on affecta le revenu des gabelles et des cinq grosses fermes, même de préférence au trésor public.

La plupart des rentes ou des charges créées à cette époque le furent à un intérêt moyen de 9 p. 0/0. La circulation diminuait donc, et les fréquents appels de fonds faits par le gouvernement ne pouvaient que contribuer à déterminer une crise financière. Cependant il ne sera pas inutile de rappeler que cette crise n'empêchait pas le développement rapide du crédit et des affaires de banque. Ce qui le prouve,

[1] Voir le chapitre XVIII, *Du Commerce*.

c'est que les bourses des villes commencèrent dès ce temps-là même à s'établir, et que le gouvernement s'empara de l'institution des agents de change pour lui donner un caractère officiel. Les *agents de change, banque, commerce et finance*, c'est ainsi qu'on les désignait, existaient depuis longtemps, mais au rang d'officiers subalternes. Chamillart supprima tous leurs offices (décembre 1705) et en créa aussitôt de nouveaux à un prix supérieur, afin de mettre ce prix en rapport avec le nombre et l'importance croissante des affaires confiées aux possesseurs de ces offices. Il déclara même que les fonctions d'agents de change ne feraient pas déroger [1].

Chamillart fit encore du crédit un autre usage que celui des créations de rentes et d'offices. Il fit d'abord émettre, en 1701, des billets à terme, par le directeur des monnaies, et pendant deux ans le paiement de ces billets fut régulier. Ensuite, en 1702, il créa une caisse d'emprunt, sur le modèle de celle que Colbert avait autrefois établie, mais avec moins de succès, le taux de l'intérêt étant de 8 p. 0/0. Au jour fixé pour le remboursement, le 1er avril 1705, on ne put rembourser en argent qu'une moitié des billets de cette caisse. Ces billets tombèrent alors dans le discrédit; l'État lui-même ne les reçut que pour moitié de la valeur d'émission; on crut les relever en ordonnant aux particuliers d'en recevoir dans tous les paiements qui dépasseraient quatre cents livres une quantité proportionnelle à la somme totale; mais cette ordonnance, qui les excluait du paiement des sommes inférieures, ébranla d'un côté le crédit qu'elle voulait affermir de l'autre. Les billets de la caisse d'emprunt, complétement dépréciés, passèrent alors entre les mains de capitalistes et de spéculateurs qui les achetèrent à bas prix

[1] Il est vrai que les charges nouvelles d'agents de change dans les provinces furent supprimées en 1707, probablement faute d'acheteurs.

pour attendre des temps meilleurs. Cette première banqueroute partielle eut donc pour effet d'amener une crise et de favoriser un inévitable agiotage.

En 1707, on essaya de relever le crédit en changeant les billets contre des inscriptions de rente; toutefois on mit pour condition à leur validité qu'ils seraient de nouveau soumis au timbre et au *visa* du prévôt des marchands. On s'assura de cette manière qu'il en restait de valables pour 72 millions; le reste fut décrié. Mais l'ordre de faire en billets le quart de tous les paiements, et l'émission de nouvelles monnaies dont on exagérait la valeur, portèrent au crédit de nouveaux coups et aggravèrent la situation.

Tout semblait désespéré lorsque Desmarets, entrant au ministère, trouva moyen de ranimer quelque peu la confiance publique. Voici les principales ressources qu'il employa.

Il institua, en 1708, une caisse centrale du trésor; le trésor, par suite du progrès de la centralisation, recevait alors la plus grande partie du revenu, et acquittait la plus grande partie de la dépense ordinaire. On espérait donc qu'il trouverait un crédit complet, et en effet, cette caisse, administrée par les receveurs généraux, émit des billets qui furent très-recherchés. Ensuite, pour libérer les revenus de l'année, Desmarets reporta les assignations qui devaient en absorber une partie sur les exercices suivants; mais le malheur voulut que les exercices suivants se trouvassent, de cette manière, entamés, et que les dépenses de la guerre, qui, réunies, atteignirent presque 150 millions, obligeassent de faire encore pour 80 millions d'affaires extraordinaires. Forcé d'en passer par ces affaires extraordinaires, qui consistèrent pour la plupart en avances des banquiers et des entrepreneurs de fournitures, Desmarets réussit au moins à obtenir des conditions plus avantageuses, en réglant les termes d'échéance auxquels ces avances seraient remboursables, et en promet-

nt de veiller à l'exactitude des paiements (19 février '09).

La rigueur de l'hiver de 1709, la disette et la cherté des 'ains, jetèrent le pays dans de nouvelles perplexités. On : put échapper à la banqueroute qu'au moyen d'une ressurce inespérée, c'est-à-dire par l'achat de 30 millions d'or d'argent, qu'une flotte marchande venait d'apporter à iint-Malo. L'État en paya la moitié au comptant et l'autre oitié par des billets produisant un intérêt de 10 p. 0/0. refondit ensuite les anciennes espèces en retirant de la rculation des sommes considérables pour le paiement desaelles il reçut un sixième en billets. Quarante-trois milons de papier, suivant le calcul de Desmarets, furent rerés ainsi. Seulement l'Etat, pour s'indemniser, éleva le rix des espèces nouvelles qu'il mit dans la circulation, ıesure digne d'un autre temps, et qui ne pouvait produire ıcun bien, parce qu'elle ne pouvait tromper personne [1].

En 1710, Desmarets décida les receveurs généraux, adnistrateurs de la caisse de régie, à se charger de la gesı des affaires extraordinaires, sans prendre de remise, ans autre bénéfice que l'intérêt de leurs avances. La pression des remises et des sous pour livres devait ren ces affaires extraordinaires moins onéreuses.

pendant jamais les circonstances n'avaient été plus difs. Il avait fallu, pour empêcher la famine, diminuer la de plus de dix millions, abaisser partout les droits d'enır la viande et sur les boissons, faire venir des grains ranger. L'État avait dû se charger lui-même de la fourdes vivres pour les troupes, et ne laisser aux munires que le soin des autres fournitures et des convois. ans l'impossibilité de faire face à toutes les dépenses, t retardé le paiement des gages des cours souverai'etranché six mois des arrérages de rentes.

[1] 'a section III de ce chapitre.

Desmarets, après avoir décidé Louis XIV à établir le dixième[1], entreprit trois choses, de retirer de la circulation des anciens billets, ou plutôt d'en réduire l'intérêt s'il était exorbitant, d'assurer le crédit des nouveaux, et de réduire les rentes.

Tous les anciens billets avaient été déjà convertis par Chamillart en billets de la caisse des emprunts. Dès le mois de février 1709, cette caisse avait cessé de payer d'intérêts ou de rembourser de capital. Le 14 octobre 1710, Desmarets ordonna que les intérêts fussent annuellement payés; il les réduisit d'une manière uniforme à 5 p. 0/0, et ajourna pour quatre ans toutes les promesses de remboursement. Deux mois après (21 décembre), il décida que les intérêts à 10 p. 0/0 et au-dessous, déjà échus et non payés, seraient joints au capital des promesses dont le remboursement intégral aurait lieu aussitôt la paix conclue. En 1713, on régla que 500,000 livres de promesses seraient tirées au sort chaque mois et remboursées en attendant la paix définitive. Toutes les assignations tirées par avance sur les revenus de 1711, de 1712 et de 1713, furent converties également en rentes 5 p. 0/0, quel que fût le taux primitif de leur constitution.

On réduisit donc à une mesure ordinaire et commune ce que l'intérêt des anciens billets pouvait avoir d'exorbitant. On annula les anciens contrats sous prétexte de lésion, et comme la réduction ne frappait guère que les spéculateurs, elle fut acceptée sans grande peine.

Mais il fallait soutenir les nouveaux billets, et la précédente réduction avait achevé le discrédit de la caisse des emprunts; on songea, dans cet embarras, à mettre à profit le crédit de la caisse centrale du trésor ou caisse de régie. Desmarets veilla avec le plus grand soin au maintien de ce crédit. Une exactitude scrupuleuse présida aux rentrées et aux paiements.

[1] Voir le chapitre qui précède.

Enfin la conversion des rentes eut lieu en 1713 (octobre). Toutes celles qui avaient été constituées à un prix supérieur furent uniformément réduites au denier quinze. Pour le capital à rembourser, on établit les distinctions suivantes.

Les rentes constituées à titre perpétuel antérieurement à 1706, ou par quelques édits spéciaux plus récents, conservèrent le capital nominal porté sur les contrats de constitution; on ajouta en outre à ce capital les arrérages échus et non payés. Si pourtant ces rentes étaient sorties des mains de leurs premiers acquéreurs, on les traitait moins favorablement, et on faisait une réduction d'un quart sur le capital.

Les rentes constituées depuis le mois d'avril 1706, ayant été acquises pour la plupart en échange de billets, étaient traitées moins favorablement encore; on réduisait leur capital aux trois cinquièmes.

Le capital des rentes viagères constituées depuis 1710 fut réduit à la moitié, et de celles constituées depuis 1702 aux trois cinquièmes. Enfin le capital des rentes créées par les tontines fut réduit de moitié, dans les cas où il était remboursable.

Comme depuis quatre ans on ne payait que six mois d'arrérages chaque année, il en était dû pour deux ans en 1713. On régla donc que tous les arrérages dus au 1er janvier 1714 formeraient un capital nouveau portant quatre pour cent d'intérêt, et les nouvelles rentes ainsi émises s'élevèrent au chiffre de trente millions.

On atténua par des exemptions partielles, dans les cas qui méritaient plus de faveur, ce qu'une telle mesure pouvait avoir de trop évidemment injuste [1]. Les rentiers mur-

[1] Ainsi les ingénieurs et les entrepreneurs de fortifications avaient fait des avances assez considérables, et on les avait forcés de changer les billets qu'ils avaient reçus alors contre des inscriptions de ren-

murèrent; mais la paix d'Utrecht venait d'être signée, et la joie publique qu'elle fit naître étouffa ces murmures.

Malgré cette banqueroute partielle et les mesures précédemment prises, des créations de rentes multipliées empêchèrent le rétablissement complet du crédit. Il faut remarquer que l'on fit, en 1714, pour les rentes que l'on créait sur la capitation et le dixième, un fonds d'amortissement, ce qui était chose à peu près nouvelle. La caisse des receveurs généraux soutint son crédit jusqu'en 1715; mais elle avait encore à payer, malgré la réduction, une somme énorme d'arrérages; elle finit par succomber, et le gouvernement, ainsi privé de sa principale ressource, se vit sans aucune espèce de crédit lorsque Louis XIV mourut.

Desmarets, dans le rapport au roi, où il exposait ses vues pour le rétablissement des finances, évaluait la dette à plus de cinq cents millions, et les fonds aliénés à plus de soixante millions, sans y comprendre les sommes dues par la caisse des emprunts [1]. Il espérait couvrir les soixante millions de fonds aliénés avec le produit d'une contribution extraordinaire du clergé, des pays d'États, des villes, des provinces et des généralités. Mais le rétablissement de la fortune publique devait être surtout l'œuvre du crédit, et les expériences de Law, plus hardies que les opérations de Desmarets, signalèrent à cet égard, malgré les vices que nous leur reconnaissons aujourd'hui, les progrès croissants de la science financière.

tes. Le capital de ces rentes, au lieu d'être réduit de deux cinquièmes, ne le fut que d'un seul.

[1] Cela ferait, suivant le calcul le plus modéré, plus de quinze cents millions de notre monnaie.

SECTION III. — *Des monnaies.*

. Le droit de battre monnaie est enlevé aux seigneurs et devient oit royal exclusif. — § 2. Administration des monnaies royales. § 3. Principales règles du système monétaire. Altération et 'aiblissement de la monnaie. — § 4. Décri des monnaies étran-:res et défense d'exporter les monnaies françaises. — § 5. Dé-éciation successive des monnaies. — § 6. Modifications intro-iites sous le règne de Louis XIV.

— Le droit de battre monnaie est enlevé aux seigneurs et devient droit royal exclusif.

.e droit de battre monnaie fut d'abord un des droits ré-ens que chacun des grands feudataires du moyen âge rçait comme attaché à sa seigneurie. Mais les rois ces-nt de très-bonne heure de leur en reconnaître le plein rcice. On voit, d'après une ordonnance de saint Louis de 2, que le roi frappait seul la monnaie d'or et d'argent; barons ne frappaient que de la monnaie de cuivre. La naie royale devait avoir cours dans toute la France; celle arons ne pouvait être reçue que dans la seigneurie où vait été fabriquée [1]. Enfin la contrefaçon de la monnaie : était punie des peines les plus sévères : les délin-devaient être bouillis tout vifs; celle de la monnaie ıriale entraînait des peines moins fortes. Si le roi dé-de donner cours dans son domaine à la monnaie de ›ns, à plus forte raison étendait-il la même défense nnaies étrangères [2]. Philippe le Hardi ordonna aux

ı peine si l'on trouve dans la longue série des ordonnances cemples de dérogations à cette règle. En 1410, Charles VI ıs certaines conditions, de donner cours en France à la ı Dauphiné; mais la monnaie du Dauphiné était déjà 'ale.
ouis défend le cours des esterlins ou monnaies frappées Angleterre; mais le roi d'Angleterre était son vassal.

baillis d'*abattre* toute monnaie frappée contrairement à ces dispositions.

Le droit de battre monnaie, qui était d'ailleurs un des signes les plus apparents de la souveraineté, fut donc restreint dans son exercice pour ceux des grands vassaux qui le conservèrent. Les monnaies de chaque seigneur durent porter des deux côtés une empreinte différente de celle que portaient les monnaies du roi ou des autres seigneurs[1]. Philippe le Bel fit plus : il en suspendit, 1313, le droit des barons; il l'enleva même à beaucoup d'entre eux, et ses fils, Philippe le Long, Charles le Bel, l'achetèrent à plusieurs autres.

Des hôtels des monnaies, à la tête desquels furent placés des officiers spéciaux (*magistri monetarum*) s'élevèrent dans les principales villes du domaine, puis successivement dans toutes les provinces réunies à la Couronne[2].

Quelques villes obtinrent au XIVe siècle le droit de frapper de la monnaie, même d'or et d'argent[3], mais c'étaient des concessions isolées et qui furent retirées plus tard.

Depuis le règne de Charles V les officiers royaux prétendirent que les seigneurs qui battaient monnaie n'exerçaient ce droit que par délégation. Charles V défendit au duc de Bretagne de placer son nom sur l'exergue de ses monnaies[4], et les commissaires de Charles VI soutinrent qu'il ne pouvait frapper que du billon. Mais ces prétentions eurent assez peu d'effets. Les grands feudataires continuèrent en réalité de frapper de la monnaie d'or et d'argent, jusqu'à ce que leurs fiefs fussent acquis par les rois et annexés au

[1] Ordonnance de janvier 1316.

[2] Fondation d'hôtels de monnaies à Saint-André, près Avignon, en 1367 ; à Poitiers et à La Rochelle, en 1372.

[3] Priviléges de Villefranche du Rouergue, confirmés en 1373.

[4] Mandement de 1374 pour la fabrication des monnaies en Bretagne. Le roi veut que l'on substitue sur leur exergue les mots de *Moneta Britanniæ* à ceux de *Johannes dux Britanniæ*.

domaine[1]. Ce fut Charles VIII qui acheva la centralisation monétaire en étendant à toutes les provinces, même à la Bourgogne, à la Provence et à la Bretagne, les lois qui régissaient les autres monnaies de France.

Plusieurs rois, et Charles VI entre autres, accordèrent à divers seigneurs, ou princes du sang, la faculté de percevoir pour leur compte le bénéfice de la refonte ou de la fabrication de certaines espèces; mais c'étaient de purs dons qui ne portaient aucune atteinte au droit royal exclusif[2].

§ II. — Administration des monnaies royales.

Après avoir exposé comment ce droit royal exclusif put s'établir, je dois montrer comment le service des hôtels de monnaie fut organisé, et comment on fit de leur fabrication une des branches du revenu public.

Chacun des hôtels de monnaie était confié à un maître particulier chargé à la fois de l'administration du service, et de la juridiction pour les délits monétaires. L'administration et la juridiction supérieures appartenaient à des maîtres généraux qui firent d'abord partie de la chambre des comptes. Le nombre de ces maîtres généraux fut assez variable : réduit à quatre en 1357, sur les plaintes des États, il était de six en 1378[3]. Leur nomination était faite par le roi : trois d'entre eux devaient résider à Paris à tour de rôle pour relever les comptes des monnaies; les trois autres de-

[1] Louis XI reconnaît, en 1465, le droit qu'a le duc de Bretagne de frapper de la monnaie d'or et d'argent, et, en 1475, celui du prince d'Orange. Le droit que prétendaient les ducs de Bourgogne, tantôt combattu et tantôt reconnu, fut l'objet de longues contestations.

[2] Charles VI fit des dons semblables au duc d'Anjou, son oncle (6 avril et 5 août 1381), au maréchal de Sancerre (15 août 1381 et 29 mai 1382), etc., etc.

[3] L'ordonnance de réforme de 1413 réduisait le nombre des maîtres généraux à quatre, et les faisait élire par le chancelier, le grand conseil et la chambre des comptes.

vaient visiter les hôtels de monnaie dans les provinces, en changeant chaque année de département[1], ce qui n'empêchait pas l'envoi fréquent de commissaires extraordinaires, soit pour surveiller la fabrication, soit pour assurer l'observation des ordonnances et faire le procès aux officiers en contravention[2]. Quant au changement périodique de département, c'était une règle générale appliquée à tous les agents de ce service; on pensait que ces agents, étrangers aux provinces qu'ils habitaient et n'y faisant qu'un séjour temporaire, garderaient mieux le secret des falsifications[3].

Les maîtres généraux commencèrent à former sous Charles VI une cour distincte, la cour des monnaies, qui vit augmenter le nombre de ses membres en 1454 et en 1523. Elle défendit longtemps son indépendance et sa souveraineté (excepté dans les causes criminelles), contre les prétentions contraires du Parlement; elle fut enfin déclarée formellement, en 1552, cour souveraine, avec juridiction en dernier ressort.

En 1495, Charles VIII étendit à toute la France l'action de l'administration monétaire établie dans le domaine royal. Il donna aux généraux des monnaies de Paris le pouvoir de visiter tous les ouvrages des hôtels de la Bretagne, de la Bourgogne et de la Provence. Il força les maîtres particuliers de ces derniers hôtels d'obéir à la cour des monnaies de Paris et d'y répondre chaque fois qu'ils y seraient mandés, règle établie déjà dans les pays plus anciennement réunis, tels que le Dauphiné.

L'organisation de ce service subit dès lors peu de changements. On détermina, en 1507 et en 1515, les villes qui

[1] Ordonnances de 1379 sur le trésor.

[2] En général, ces commissaires étaient mal accueillis dans les provinces qui regardaient comme suspects, non sans raison, tous les actes du gouvernement relatifs aux monnaies.

[3] Il en était de même dans le Dauphiné où ces agents changeaient de résidence périodiquement, bien que sans quitter la province.

devaient avoir des hôtels de monnaie ; le nombre en fut successivement porté jusqu'à seize[1], afin, disait-on, de diminuer le transport des espèces[2]. C'était aussi un moyen de multiplier les charges à vendre, car les charges de l'administration monétaire étaient devenues vénales à peu près dès le règne de François Ier. Sous Louis XIV, on institua en titre d'offices pour visiter les provinces des commissaires généraux près la cour des monnaies.

Deux nouvelles cours des monnaies furent instituées à Lyon et à Libourne en 1645 ; le besoin de l'unité dans la juridiction monétaire les fit supprimer deux mois après leur établissement. Toutefois cette unité elle-même fut bien loin d'être complète : les Parlements de Pau et de Metz exercèrent les attributions de cours des monnaies dans leurs ressorts.

Enfin, sous Louis XIV l'administration fut séparée de la juridiction dans les rangs supérieurs, et l'on confia la première à un directeur et à un contrôleur général (1696). Ces deux charges, supprimées et rétablies tour à tour, devinrent permanentes depuis l'année 1717. Le directeur général rendait compte au conseil du roi de l'état de la fabrication et des frais du service[3].

La fabrication des monnaies fut longtemps affermée[4]. Cependant on la mettait quelquefois en régie, comme Charles VI ordonna de le faire à Rouen, en 1411. Colbert rendit le système de régie général, et depuis lors tout directeur d'un hôtel de monnaie acheta, fabriqua et vendit avec les

[1] Au temps de Mazarin. Sous Louis XIV on créa de nouveaux hôtels dans les pays conquis.

[2] François Ier ordonne, en 1517, de toujours porter le produit des mines aux plus prochains hôtels de monnaie.

[3] La cour des monnaies fit une opposition inutile à ces mesures dont l'effet nécessaire était de diminuer son importance.

[4] Voir dans le *Recueil des Ordonnances* deux mandements de Charles VI, de 1398 et 1417, et dans la *Collection des anciennes lois françaises* d'Isambert une ordonnance de Charles IX de 1566.

fonds et pour le compte du roi, moyennant l'allocation d'un prix fixe par marc. Par suite de ce système, chaque directeur se trouvait à la fois, dit Forbonnais, régisseur pour le roi ou contre-maître de sa manufacture de monnaies, et entrepreneur des frais de la fabrication.

Les ouvriers monnayeurs remplissaient une sorte d'office héréditaire [1]; ils jouissaient de priviléges très-étendus, entre autres de l'exemption de certains impôts, et de la faculté de n'être justiciables pour tous leurs délits que des maîtres des monnaies [2]. Mais ces priviléges étant excessifs devinrent comme ceux de l'Université l'objet de nombreuses contestations; ils furent souvent violés et plusieurs fois restreints [3]. En général les ouvriers des monnaies furent assimilés aux maîtres des autres métiers, et l'usage s'établit pour tous les rois d'inaugurer leur avénement par la création d'une charge de monnayeur dans chacun des hôtels du royaume.

La nécessité de prévenir les fraudes dans le commerce du change, et surtout celle d'assurer l'exécution des ordonnances monétaires, firent instituer de bonne heure les changeurs en titre d'office. Philippe le Bel établit dans ses domaines douze ou quatorze changes qui furent tenus par des officiers royaux. Les changeurs devaient prêter aux sénéchaux le serment d'exécuter toutes les ordonnances de monnaies, avoir bonne renommée, et fournir un cautionnement [4].

Henri II érigea les places de changeurs et même de ban-

[1] Priviléges des ouvriers monnayeurs, décembre 1211. « Nullus in » opere eorumdem commorari possit, nisi sit *frater*, vel *filius*, vel » *nepos* eorumdem. »

[2] Voir entre autres les priviléges datés de 1327 et de 1344.

[3] Par exemple, en 1463. La garde en était souvent confiée aux juges ordinaires des villes, comme on le voit à Angers en 1488.

[4] Ordonnances de 1330 et de 1342. Lettre de Charles VI au bailli de Tournai en 1388 : ordonnance de 1421. En janvier 1383, une autorisation royale d'exercer le change fut accordée à quelques maîtres particuliers des monnaies, mais du consentement des changeurs.

quiers en titre d'office, sous prétexte que l'exercice libre de ces professions ouvrait la porte à des spéculations illicites, et il limita leur nombre dans chaque ville (1555). Sous Henri IV, les offices de changeurs furent réunis, en 1601, à ceux des maîtres des monnaies, puis séparés de nouveau en 1607.

§ III. — Principales règles du système monétaire. Altération et affaiblissement des monnaies.

Il importe d'exposer avec plus de détails les principales règles du système monétaire. Le point de départ de ce système, c'est que la fabrication et l'altération des monnaies étaient deux branches considérables du revenu public; on les regardait même comme des droits domaniaux. La création de nouveaux impôts était toujours chose difficile, dangereuse, et qui pouvait trop grever le peuple : on reculait donc devant elle, et l'on trouvait plus simple, ce sont les propres termes d'un mandement royal de 1358, que le roi recourût en cas d'urgence, « à son domaine, revenu, profit et émolument de la monnaie. » Telle était l'expression formelle d'une doctrine, très-ancienne du reste, et qui devait être professée dans chaque seigneurie féodale, puisque la fixité et la bonté de la monnaie étaient une des stipulations les plus ordinaires des chartes communales, tant de celles qui étaient accordées par les seigneurs que de celles que signait le roi [1].

Tous les rois Capétiens ont donc fait, suivant les temps, de la monnaie de bon ou de mauvais aloi. Mais il ne paraît pas qu'avant Philippe le Bel l'altération fût devenue une ressource habituelle. Saint Louis passait même pour en

[1] Philippe-Auguste s'engage à ne rien changer à la monnaie qui avait cours du temps de son père, si les habitants d'Orléans lui paient l'impôt qu'ils ont payé à son père sur le vin et l'avoine. (Acte cité par Le Blanc.)

avoir toujours frappé de fort bonne, et chaque fois que des troubles s'élevèrent à ce sujet sous ses successeurs, le rétablissement de la monnaie, telle qu'elle était pendant son règne, fut demandé.

Philippe le Bel, au contraire, altéra les monnaies sans cesse dans le but de faire un gain sur leur refonte et sur leur affaiblissement, et voici comment il y parvint.

Les frais de fabrication étaient couverts par un droit que l'on appelait droit de seigneuriage, droit ordinairement variable, mais sur lequel le roi faisait un bénéfice. Philippe le Bel, en ordonnant que les anciennes pièces rentrassent à la monnaie pour y être frappées de nouveau, trouva moyen de lever plus souvent le seigneuriage. Non-seulement il faisait rentrer les anciennes pièces en les décriant, mais il se servait des lois somptuaires pour s'emparer de tout ou partie de la vaisselle d'or et d'argent de ses sujets; il ordonnait qu'on la refondît, et il s'engageait à en rembourser la valeur aux propriétaires le plus tôt possible en pièces monnayées [1].

La nouvelle monnaie ainsi émise n'avait pas une valeur intrinsèque égale à sa valeur d'émission : il lui manquait quelque chose en poids et en loi, et par cette altération on pouvait augmenter le nombre des pièces en circulation d'une manière arbitraire et indéfinie. Il était inévitable que des plaintes très-vives s'élevassent à chaque affaiblissement semblable ; en fait, la nouvelle monnaie n'était presque jamais reçue pour sa valeur d'émission ; elle ne l'était que pour sa valeur intrinsèque, et cette valeur elle-même n'étant

[1] Voir les ordonnances de 1294 et de 1302. On prenait aussi l'or et l'argent chez les orfévres, auquels on ne permettait de faire que de petits ouvrages. Les orfévres et les changeurs devaient toujours acheter les métaux précieux à un prix moins élevé que celui qui en était offert aux hôtels des monnaies. — Chaque métier devait avoir deux prud'hommes jurés pour veiller à l'observation des ordonnances de monnaies.

déterminée par aucun signe apparent et légal, le plus grand trouble régnait dans les transactions.

Philippe le Bel, après avoir émis une monnaie faible en 1294, se vit obligé, en 1295, de promettre qu'il indemniserait les acquéreurs [1], et qu'il recevrait cette même monnaie dans les paiements faits au trésor. Il fallait de semblables promesses pour apaiser les plaintes quelque temps; mais elles n'étaient jamais tenues, et les altérations se renouvelaient sans cesse. En 1301, la monnaie était trois fois plus faible qu'au commencement du règne. En 1303, dans l'espace d'une seule année, sa valeur fut changée à plusieurs reprises. Enfin, quand la monnaie forte fut rétablie en 1306, à la sollicitation des nobles et du clergé; quand le marc d'argent, élevé dans les années précédentes à la valeur de 8 livres 8 sous, ne valut plus que 2 livres 15 sous 6 deniers, ce fut une cause nouvelle de désordre, parce que les anciennes monnaies qui étaient affaiblies furent laissées dans la circulation avec leur valeur officielle d'émission. La concurrence d'une monnaie forte et d'une monnaie faible eut pour résultat d'exclure la seconde de tous les paiements; les locataires, les fermiers, les débiteurs ne pouvant acquitter leurs obligations sans subir une énorme perte [2], il y eut une sédition violente à Paris. Le gouvernement intervint et fut obligé de régler quel serait le mode du paiement, soit des obligations particulières, soit des impôts; il établit en principe que la monnaie devait être reçue sur le pied de sa valeur au jour de l'échéance, mais il fut obligé de tolérer les stipulations expresses du contraire, tolérance qui ôtait au principe toute sa force.

Les altérations avaient encore un autre inconvénient non moins grave, celui d'encourager la fabrication de la fausse

[1] Ordonnance de 1295. « De nostro supplebimus.»

[2] L'affaiblissement de la monnaie produisait l'effet contraire : c'étaient alors les propriétaires et les créanciers qui subissaient une perte et se plaignaient.

monnaie, en offrant aux faux monnayeurs l'appât d'un bénéfice égal à celui que faisait le roi. Ce crime était d'autant plus facile à commettre que la monnaie n'était pas frappée avec la même précision qu'aujourd'hui, et que le mode de fabrication était moins perfectionné [1].

On ne comprendrait même pas comment les altérations pouvaient se renouveler si souvent, si l'on ne songeait qu'à cette époque l'argent était rare, surtout dans les campagnes, que beaucoup de paiements, et principalement ceux des rentes territoriales, se faisaient en nature. Voilà pourquoi l'effet de ces mesures fut moins général qu'on ne pourrait le croire, et les seules plaintes qu'elles soulevèrent vinrent des villes. D'ailleurs tout affaiblissement des monnaies produisait une cherté factice favorable aux vendeurs en même temps que préjudiciable aux acheteurs, et cette cherté était d'autant plus réelle que la quantité d'argent et d'or mise dans la circulation augmentait déjà dans une progression à peu près constante [2].

Cependant, si la cherté naturelle a le tort de déplacer la richesse, et doit nécessairement soulever des plaintes, personne n'étant acheteur et vendeur au même degré, la cherté factice en devait soulever encore de plus vives. Le gouvernement, pour les apaiser, fixait un maximum au prix des vivres, mesure extrême, également désastreuse pour les campagnes comme pour les villes, et propre à hâter une famine [3]. Il renouvelait aussi les anciennes défenses d'exporter l'or et l'argent [4], de peur, disait-on, d'appauvrir le royaume; mais ces défenses ne faisaient en réalité que rendre impossible tout commerce, autre que le commerce d'échange,

[1] Aussi la pénalité était-elle d'une sévérité extrême.
[2] Voir les tables de Le Blanc. *Traité des Monnaies.*
[3] Elle fut employée sous Philippe le Bel.
[4] Voir des défenses semblables en 1303, 1305, 1306, 1308, 1315, etc. On assurait aux dénonciateurs le cinquième des sommes confisquées.

avec l'étranger. Si l'État, qui regardait la quantité de numéraire répandue dans le pays comme le signe de sa richesse, eût été conséquent avec lui-même, il n'eût pas dû proscrire ou décrier sans cesse, comme il le fit, les monnaies étrangères [1]. Mais cette dernière mesure avait un but fiscal et politique tout ensemble. C'était l'intérêt fiscal des rois de frapper de nouveau les pièces étrangères, c'est-à-dire de percevoir sur elles un droit de seigneuriage, et comme c'était leur intérêt politique de prohiber le cours des monnaies seigneuriales dans leur domaine, ils avaient dû soumettre les monnaies étrangères à une prohibition semblable.

Tel était, dans son principe et dans ses résultats, le système des altérations de monnaie. On doit remarquer que Philippe le Bel, regardant le droit de faire ces spéculations comme un droit domanial de la couronne, ne le reconnut pas aux barons. Il déclara que tout baron, convaincu d'avoir empiré ou allégé sa monnaie, l'aurait forfaite pour toujours (1313).

Comme on réunissait quelquefois les notables des bonnes villes pour les consulter au sujet des mesures monétaires, ce furent eux qui signalèrent les premiers le danger des mutations. Une assemblée de 1314 demanda qu'on abolît le droit de seigneuriage, mais Philippe le Bel mourut dans l'année même, et ce vœu ne fut pas rempli [2]. D'autres assemblées émirent des vœux analogues sous Louis le Hutin. Les États de Bourgogne demandèrent que toutes les monnaies, même celles de l'étranger, pussent avoir cours en France [3]. On conseillait au roi d'ordonner que la monnaie de ses barons fût invariable et partout un peu plus faible que la sienne.

[1] On ne faisait d'exception que pour le billon et pour les monnaies apportées par les étudiants étrangers de l'Université de Paris.

[2] On trouve plus tard de semblables réunions en 1317 et en 1318.

[3] « Que le roi n'empêchât le cours de ses monnaies faites en ses royaumes ou dehors. »

L'avantage d'une monnaie invariable était tel que plusieurs provinces payaient des aides pour en jouir. L'aide payée tous les trois ans dans ce but par la Normandie s'appelait *monéage*.

Des faits analogues se présentent sous les règnes des fils de Philippe le Bel et sous celui de Philippe de Valois. Les altérations de monnaie furent, il est vrai, moins fréquentes dans les premières années, mais elles ne tardèrent pas à le redevenir [1]. On put se convaincre alors de leur inutilité, et de l'impossibilité où l'on se trouva de régler le prix des espèces au taux arbitraire que le roi leur donnait [2]. Toutes les injonctions faites aux sénéchaux dans ce but, l'envoi de commissaires aux foires de Beaucaire, demeurèrent sans effet. Comme l'usage s'introduisait de compter au marc, c'est-à-dire de recevoir l'or et l'argent pour leur valeur au poids, ce genre de compte fut défendu, et le compte *par sols et par livres*, qui devait assurer à la monnaie la valeur que lui donnait le roi, fut ordonné [3]; mais il n'y avait pour une ordonnance semblable aucun moyen d'exécution. Une fois même engagé dans cette voie, il fallut non seulement faire des ordonnances sur les paiements [4], comme en avait fait Philippe le Bel, mais donner encore aux sénéchaux, aux baillis, aux

[1] On en trouve des exemples en 1336, 1340, 1346, 1347, 1348 et 1349.

[2] « Nous ne pouvons croire qu'aucun ne puisse ni ne doive faire doute qu'à Nous et à Notre royale Majesté n'appartienne seulement et pour le tout en notre royaume le métier, le fait, la provision et toute l'ordonnance de monnaies, et de faire monnayer telles monnaies, et de donner tel cours, pour tels prix comme il nous plaît et bon nous semble pour le bien et profit de nous, de notre royaume et de nos sujets, *et en usant de notre droit.* » Ordonnance de janvier 1347.

[3] Ordonnance de 1330.

[4] Ordonnances de 1329, 1330, 1343, 1347 et 1350. Elles admettent le même principe, mais avec la même exception. Elles accordent au créancier la faculté de reprendre la chose, s'il le préfère, au lieu de recevoir la monnaie qui court au jour de l'échéance.

prévôts, en un mot à tous les officiers des justices royales, le droit d'évaluer d'après la monnaie courante tous les objets nécessaires à la vie, les journées des laboureurs, les salaires des ouvriers, etc. [1], de sorte que l'abus d'une mesure fiscale entraîna les conséquences les plus funestes pour la constitution économique de la société.

Cependant Philippe de Valois renonça plusieurs fois au droit de seigneuriage[2]; il admit aussi quelques exceptions à la trop grande sévérité des règles anciennes. Il permit aux marchands étrangers d'apporter en France des matières d'or et d'argent, et pour les attirer, il les affranchit de tout péage, de tout impôt; il leur reconnut même le pouvoir d'en faire sortir l'argent monnayé qu'ils auraient reçu en échange de leurs marchandises (1329). Cette tolérance générale ne dura que trois ans; mais en rétablissant, en 1332, l'ancienne défense, il se réserva de faire des exceptions individuelles.

Jamais les altérations ne furent aussi multipliées que sous le roi Jean. « A son avénement le marc d'argent valait cinq livres cinq sous, à la fin de l'année onze livres. En février 1352, il était tombé à quatre livres cinq sous, et un an après reporté à douze livres. En 1354, il fut fixé à quatre livres quatre sous, il valait dix-huit livres en 1355. On le remit à cinq livres cinq sous, mais on affaiblit tellement la monnaie qu'il monta en 1359 au taux de cent deux livres[3]. » En 1360, il y eut onze ordonnances consécutives pour décrier les espèces courantes, si bien qu'« à grand'peine un homme avait-il le temps de connaître l'état de son bien d'un jour à l'autre[4]. »

[1] Ordonnance de 1350. Voir aussi un mandement adressé, en février 1352, au sénéchal de Beaucaire.

[2] En 1329 et en 1332.

[3] M. Michelet. *Histoire de France*, t. III.

[4] Lettres patentes de 1361.

Comme il était naturel, ce désordre fut accompagné de protestations énergiques. Toutes les assemblées d'États réunies sous ce règne, entre autres celles des Etats généraux de la langue d'Oïl, sans attaquer en lui-même le prétendu droit du roi, exposèrent combien ses effets étaient désastreux. Les Etats de 1355 obtinrent de Jean (ordonnance du 28 décembre) la promesse qu'il ferait de la bonne monnaie, et qu'il en donnerait un étalon à chaque archevêque, évêque, chapitre cathédrale, noble notable ou cité; ils obtinrent aussi certaines garanties pour le choix des officiers de monnaie, ces officiers étant accusés d'augmenter souvent le désordre en altérant la monnaie pour leur propre compte[1]. Ceux de mars 1357 stipulèrent que la monnaie ne pourrait être changée sans leur consentement, et firent de cette stipulation une des conditions du vote des aides. Toutes ces promesses, sans effet tant que la guerre continua, commencèrent à être mises à exécution après le traité de Brétigny (1360). En 1361, Jean émettant une nouvelle monnaie, déclara qu'il avait consenti pour le bien de ses sujets à n'en retirer aucun profit, quoique ce fût son droit[2]. La fixité de la monnaie fut stipulée dans les priviléges de toutes les provinces successivement réunies à la couronne, à commencer par ceux du Dauphiné qui déterminèrent la quotité du droit de seigneuriage que prendrait le roi (1367).

[1] En 1356, condamnation des gardes de la monnaie de Paris. Un mandement de 1361 porte que les maîtres particuliers des monnaies doivent un nombre excessif de comptes, et qu'il y a plus de quatorze ans que les maîtres généraux n'ont compté des *boëtes*. Voir un réglement de 1594.

[2] On entreprenait des recherches pour s'assurer que les seigneurs et les villes avaient fait exécuter les ordonnances de monnaie sur leur territoire. Ces recherches se terminaient souvent par une composition pécuniaire. De là, l'empressement que mettaient les villes à s'en faire exempter (priviléges d'Isle et de Ravesteins, 1361). Tournai obtint, en 1376, de n'être pas poursuivie pour les monnaies étrangères qu'elle aurait fait entrer en France; elle se fit même reconnaître, en 1413, le privilége de les y faire entrer librement.

Il n'y eut donc plus d'altérations sous Charles V. Le gouvernement continuait seulement de fixer plusieurs fois par an la valeur des pièces mises en circulation, afin de régler le fait de l'élévation croissante du prix des monnaies, fait dont personne encore ne se rendait compte, mais qui tenait évidemment à ce que l'augmentation du numéraire n'était pas en rapport avec celle de la population, ni avec le progrès des transactions et du commerce.

On recommença dans les dernières années de Charles VI, pendant que les Anglais campaient en France, à affaiblir la monnaie. Henri V, en 1421, lui donna une valeur d'émission presque triple de sa valeur intrinsèque, ce qui ne contribua pas à rendre la domination anglaise populaire. Charles VII, dans la détresse de ses premières années, employa aussi le même moyen à plusieurs reprises. Enfin Jacques Cœur, devenu maître de la monnaie de Paris, alors transférée à Bourges momentanément, revint à de meilleures traditions financières, et le système des altérations fut abandonné pour toujours[1]. Les légistes conservèrent seuls le souvenir du droit royal. Le Bret qui écrivait sous Louis XIII n'était pas sûr que le roi ne pût altérer la monnaie à son gré; il recommandait seulement de n'employer cette ressource extrême que dans les cas de nécessité absolue.

§ IV. — Décri des monnaies étrangères et défense d'exporter les monnaies françaises.

Après avoir renoncé à la faculté des altérations, il fallut modifier les lois qui empêchaient les monnaies françaises de sortir de France et les monnaies étrangères d'y entrer. L'observation de ces lois était surtout difficile dans les pro-

[1] Melon cite un édit rendu en 1674 pour l'affaiblissement des monnaies, mais qui n'eut pas d'exécution. Desmarets affaiblit encore la monnaie en 1709. (Voir § 5.)

vinces frontières et dans celles où des foires annuelles attiraient les marchands étrangers. Sous Charles V et sous Charles VI, des commissaires et des réformateurs généraux y furent envoyés continuellement et sans succès[1]. L'admission des espèces étrangères ne pouvait plus être considérée comme un obstacle sérieux à l'établissement de la centralisation monétaire en France. On disait bien encore que c'était un point d'honneur pour le roi de ne laisser circuler de monnaies qu'à son effigie[2]; mais leur décri se justifiait par deux raisons principales : la crainte de favoriser, si on les admettait, le faux-monnayage, et la facilité du bénéfice que leur refonte procurait au roi.

En 1456, les États du Languedoc protestèrent contre le décri des monnaies étrangères qui étaient répandues en plus grand nombre que les monnaies françaises dans leur pays, et ils obtinrent d'être mis à l'abri de toutes poursuites pour la non-exécution des ordonnances antérieures de décri.

Ces ordonnances elles-mêmes n'avaient pas une complète efficacité. Dans les provinces qui s'y soumettaient, les monnaies décriées n'étaient pas toutes portées à la refonte, parce qu'elles conservaient une valeur intrinsèque supérieure à leur valeur légale. Cela décida Louis XI, en 1466, à tolérer les espèces étrangères, ou du moins un grand nombre d'entre elles, et presque tous les rois qui lui succédèrent prirent

[1] En 1374, Charles V envoie des commissaires pour veiller à l'exécution de ces ordonnances dans la sénéchaussée de Beaucaire, dans les bailliages de Tournai, de Mâcon, et de Saint-Pierre-le-Moutier, dans les diocèses de Rheims, de Châlons-sur-Marne et de Langres; en 1375, dans les diocèses de Lyon et de Châlons-sur-Saône, dans le Dauphiné, etc. On trouve de pareilles commissions sous Charles VI en 1390, 1394 et 1420.

[2] « Les monnaies des princes sont autant de statues qui leur sont dressées par leurs sujets. » (Mémoire du temps de Henri IV.)

ıème parti [1]. Au temps de Henri IV, elles étaient admises France à peu près uniformément [2].

lependant la législation ne fut pas encore à cet égard ir- ocablement fixée. Les États de Blois, sous Henri III, ıandèrent et obtinrent un décri dont on n'excepta que monnaies espagnoles, trop nombreuses en France pour on pût y toucher sans amener une perturbation générale. ly, après avoir remis, en 1602, toutes les pièces étran- es dans la circulation, finit par les décrier aussi, en 9, sur l'avis du conseiller des monnaies Poulain, qui ait bien au décri un inconvénient, celui d'empêcher les ıngers d'acheter en France, mais soutenait qu'après t, c'était aux marchands français qu'il appartenait de e la loi aux étrangers. Les États de 1614 professaient la me doctrine.

a défense d'exporter l'or et l'argent fut beaucoup plus lement maintenue [3], bien que son impuissance fût no- e. Au XVIe siècle, la cour des monnaies, le Parlement de is, les différentes cours souveraines furent sans cesse sultées sur cette question, et firent toujours des réponses orables à la défense d'exporter. On continuait de pren- la quantité de numéraire répandue dans un État pour igne infaillible de sa richesse, et par conséquent pour sa ıesse même. Or, on regardait l'argent exporté comme du, parce qu'on ne tenait pas compte de ce qu'on rece- t en retour, et que les services et les produits des étran- s étaient jugés faire une concurrence fâcheuse à ceux des ionaux. Cette doctrine était d'autant plus spécieuse que principaux achats faits par la France aux pays voisins

Voir les ordonnances monétaires de 1467, 1471, 1473, 1474, 1479, 5, 1487, 1536, 1537, 1541, 1542, 1546, etc.

Le Blanc. *Traité des Monnaies.*

Voir diverses ordonnances de Louis XII, de François Ier et de nri III.

consistaient en objets de luxe ; on craignait donc de donner, pour des marchandises dont la consommation était improductive en général, une monnaie qui pouvait être consommée reproductivement. On ajoutait d'ailleurs que l'accroissement du numéraire à l'intérieur, en facilitant tous les genres de travaux, ferait vivre la population pauvre, et que la nécessité où se trouverait le pays de fabriquer des produits semblables à ceux des étrangers répandrait l'aisance parmi les classes laborieuses. Telles étaient à peu près les raisons pour lesquelles le gouvernement français, comme au reste tous les autres gouvernements à cette même époque, prohibait l'exportation des métaux précieux, craignait de devenir tributaire des étrangers, et déclarait vouloir maintenir la balance du commerce en sa faveur.

Les bourgeois de Paris et les marchands, mieux éclairés sur ces questions, demandèrent, pendant le règne de Henri IV, que le commerce de l'or fût rendu libre. Le Parlement jugea ce vœu peu national[1], et fut même d'avis de ne tolérer le commerce étranger qu'avec toutes les anciennes restrictions[2] et sous forme d'échange. Sully, conformément à cet avis, fit rendre par le conseil de nouveaux arrêts de prohibition[3]. Mais l'impossibilité du commerce par échange fut démontrée d'une manière victorieuse par le conseiller de monnaies Poulain[4].

Sous Louis XIII, on continuait encore de défendre le transport de l'or et de l'argent à l'étranger, ou bien on imposait pour condition qu'il fût autorisé par les secrétaires du roi[5]. Afin d'attirer les métaux précieux, on obligeait les

[1] « Ceux qui ont donné cet avis n'aiment ni le roi, ni son État, et ne sont Français naturels, ni amateurs du repos public. » Remontrances du Parlement.

[2] Voir le chapitre XVIII.

[3] Arrêts du conseil de 1600, 1607 et de 1609.

[4] Mémoire du conseiller Poulain, de 1608.

[5] Déclarations de 1624 et de 1642.

chands qui vendaient leurs blés hors du royaume de porter en or la moitié du prix de vente[1]. Cependant, à de ces actes, qui sont l'application d'anciennes doctri- on trouve, dans un mémoire adressé au roi en 1623, les s principes de la matière; on y voit prouvées dans les les les plus concluants l'inefficacité des prohibitions, et écessité d'admettre le cours réciproque de la monnaie çaise dans les pays étrangers ou de la monnaie étran- en France, si l'on voulait entretenir avec ces pays des tions commerciales régulières[2].

lazarin, Colbert, défendirent aussi l'exportation des mé- précieux[3] et décrièrent les espèces étrangères[4]. Mais Colbert ce décri n'était guère autre chose qu'une me- de police destinée à prévenir le faux monnayage. En 9, toutes les pièces étrangères furent retirées par les els des monnaies et refondues; on les évalùa au poids et itre, et la refonte s'accomplit aux frais du roi. Ce fut premier grand exemple de l'abandon du droit de sei- uriage. Colbert avait établi déjà, en 1663, la liberté du merce de l'or et de l'argent à l'intérieur.

ous le règne même de Louis XIV, les particuliers furent gés plusieurs fois, entre autres en 1689, de porter aux els des monnaies tout ce qu'ils possédaient d'or et d'ar- t au delà d'un certain poids déterminé[5]. Le gouverne-

Le conseiller Poulain obtint qu'il ne serait pas obligatoire de rap- er l'or en lingots, et qu'on se contenterait des monnaies en usage chaque pays.

Bibliothèque royale. Fonds Harlai, n° 116.

Ordonnances de 1648, 1656, 1687 et de 1699. On défendait même portation dans les colonies françaises.

Ordonnances de 1652 et de 1679.

1687, arrêt du Conseil, portant qu'il sera rompu et défiguré 3266 es d'argent trouvés chez les orfèvres, et que les façons seront boursées après estimation d'experts. De la Marre. (*Traité de la ce*, l. III). La déclaration de 1689 fut exécutée dans toutes les sons royales, et suivie de la refonte des plus beaux ouvrages d'or- erie, tels que ceux de Ballin.

ment s'efforçait d'augmenter la quantité de numéraire en circulation. Il essaya aussi, mais sans grand succès, d'atteindre ce but par une meilleure exploitation des mines indigènes [1].

Augmenter la quantité du numéraire répandu en France, tel fut l'objet permanent de la législation. Le décri des pièces étrangères devait produire un effet diamétralement opposé; mais cette contradiction ne paraît avoir été signalée nulle part dans les documents contemporains.

§ V. — Dépréciation successive des monnaies.

Le besoin d'une plus grande abondance de métaux monnayés était le résultat d'une augmentation de prix que subissaient tous les objets nécessaires à la vie [2], ou, comme disait Sully, d'un « enchérissement de toutes les denrées et marchandises, » fait qui eut le privilége d'exciter sous tous les règnes les plaintes des particuliers et celles de l'État [3]. Ajoutons que l'augmentation successive du commerce dut augmenter aussi le besoin du gage des échanges.

De récents travaux sur les variations de la fortune privée depuis le moyen âge ont amené à reconnaître ces deux lois, que les objets nécessaires à la vie sont devenus plus chers tous les jours, et que les objets de luxe ou de seconde utilité sont descendus au contraire de jour en jour à la portée d'un plus grand nombre de personnes. Ce sont là, sauf les oscillations accidentelles dont on n'a pas à tenir compte, deux

[1] 1705, encouragements accordés à l'exploitation des mines du Poitou.

[2] La proposition réciproque est également vraie. La dépréciation de l'argent et le renchérissement des denrées sont deux faits simultanés qui s'expliquent l'un par l'autre, sans que l'un soit antérieur à l'autre.

[3] Sully regardait ce renchérissement comme une chose toujours factice, et le rangeait au nombre des causes « qui peuvent produire de grands désordres dans un Etat. »

constantes, mais que l'on était bien loin de comprendre l'ancienne monarchie[1].

e célèbre légiste Bodin, commissaire d'Henri III aux s de Blois de 1579, expliqua, ce semble, le premier, ment l'argent devenant plus commun en Europe depuis)loitation des mines d'Amérique, et les moyens de pro-ion restant à peu près les mêmes dans chaque pays, il : naturel qu'une même quantité de produits se vendît cher, ou pour un poids de métal plus considérable. s, d'un autre côté, plus les produits devenaient chers, la demande d'argent devenait grande; les monnaies ent donc cours dans le commerce pour une valeur qui vait sans cesse au-dessus de leur valeur légale. On était rmé dans un cercle sans issue.

'ous les rois faisaient des ordonnances pour maintenir la ur des monnaies telle qu'ils la fixaient eux-mêmes, mais ordonnances n'avaient point d'effet. Je n'en citerai n exemple. La valeur de l'écu d'or fut fixée à trois es en 1579 : en 1594 l'écu d'or valait en fait trois livres tre sous[2]. Une déclaration royale le ramena à sa valeur rois livres, mais en fait la valeur commerciale continua 'élever, et quand la différence des deux valeurs fut de-ue trop sensible, on prit entre elles une valeur moyenne l'on déclara valeur légale. Ainsi, en 1602, l'écu d'or fut laré valoir trois livres cinq sous. Comme sa valeur com-rciale se trouva supérieure encore, on fut obligé de recon-

Mémoire de M. Leber, sur la fortune privée au moyen âge.

Les pièces d'argent subissaient une augmentation de valeur pro-tionnelle. L'écu d'or avait valu successivement 33 sous en 1475, sous pendant le règne de Louis XII, 45 sous en 1522, 60 sous ou ivres en 1579. Il valut 3 livres 5 sous en 1602, 3 livres 15 sous en 15, 4 livres en 1630, 5 livres 4 sous en juin 1636. Les louis d'or e l'on frappa pour la première fois en 1640, valaient en cette an-e 10 livres ; ils en valurent onze en 1652. En 1709, lors de la re-nte générale ordonnée par Desmarets, la valeur du louis d'or fut rtée subitement de 16 livres 10 sous à 20 livres.

naître le fait économique comme plus fort que les lois, et de « s'accommoder au caprice du peuple, qui de son autorité privée augmentait le cours des monnaies, comme il lui plaisait. »

La plupart de ces mesures étaient prises d'après l'avis des cours souveraines et celui des corps municipaux des grandes villes. Mais ces avis eurent en général peu d'effets, avant le règne de Louis XIII. On crut arrêter la dépréciation de la monnaie en ordonnant l'emploi exclusif, tantôt du compte par sous et par livres[1] et tantôt du compte par écus[2]; ces ordres devaient être inefficaces; il est d'ailleurs difficile de bien comprendre leur portée. Sous Louis XIII, plusieurs documents attestent que l'on commençait à reconnaître la valeur de la monnaie comme chose variable de soi, et l'or et l'argent comme des marchandises semblables à toutes les autres[3].

§ VI. — Modifications introduites sous le règne de Louis XIV.

Sous Louis XIV, le gouvernement continua de régler lui-même d'une manière assez arbitraire la valeur des monnaies et la proportion de l'or et de l'argent; mais de plus saines doctrines commencèrent à se répandre dans le pays. Le conseil de commerce prouva dans les dernières années de ce règne que la défense d'exporter les métaux précieux ne pouvait produire aucun résultat. Le rapporteur de l'intendance de Lille attesta que ces métaux sortaient malgré les prohibitions, et le député de Dunkerque, à la session du

[1] Exemple : En 1551 et en 1602. Ces édits sont d'ailleurs peu explicites. Henri IV déclare agir ainsi « pour plusieurs et justes considérations. »

[2] En 1577.

[3] Bibliothèque royale. Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 197. Voir surtout le procès-verbal des séances de la municipalité de Paris, en 1633, et une lettre du substitut au présidial de Beauvais, datée de 1635.

conseil de commerce de 1701, soutint la même cause. « On ne doit pas, disait ce dernier, regarder la valeur des monnaies comme une chose arbitraire... Les Hollandais ne voient dans le sceau du prince que la justification du titre et du poids, mais ne changent jamais le cours. »

Le Parlement fit de judicieuses observations contre les édits de Desmarets, qui était revenu à l'ancien système d'élever ou d'abaisser la valeur des monnaies, suivant les circonstances. Desmarets avait imaginé en 1709 de faire rentrer les anciennes espèces, en sus desquelles il recevait une quantité de billets équivalant à un sixième des sommes qui lui étaient remises. Il élevait ensuite d'un sixième la valeur des pièces nouvelles qu'il mettait en circulation, et de cette manière, beaucoup de billets se trouvaient anéantis. Mais les gens habiles ne se laissèrent pas tromper par une mesure empruntée à des temps de triste mémoire. Forbonnais a calculé que dans cette circonstance les deux tiers des espèces anciennes échappèrent à la refonte : on les garda pour de meilleurs temps, ou bien on les fit passer à l'étranger, qui attendit pour les faire rentrer en France le retour de la hausse [1]. Ce retour lui-même ne tarda pas. A peine les billets de l'État commencèrent-ils à tomber dans le discrédit, que la valeur des monnaies s'éleva rapidement, et même dans une proportion assez forte pour que le gouvernement crût devoir les réduire.

Lorsque Louis XIV mourut, la contradiction qui existait entre les doctrines reçues au sujet des monnaies et les actes du pouvoir, était près de disparaître. Le financier écossais Law, qui avait déjà offert ses services à Chamillart, devait démontrer d'une manière péremptoire au régent : que le prince ne pouvait régler par une empreinte la valeur de la monnaie ou fixer arbitrairement la proportion de l'or et de

[1] Forbonnais. *Recherches sur les finances*.

l'argent ; que la défense d'exporter les métaux précieux accélérait au contraire, cette exportation et qu'un affaiblissement de monnaies était non-seulement la plus injuste et la plus inutile, mais aussi la plus impolitique des mesures.

CHAPITRE XIII.

DU CRÉDIT PRIVÉ.

Avant d'exposer comment l'État favorisa le développement des branches diverses du revenu national, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, je dois indiquer quels furent ses actes relativement au crédit privé, et comment il fonda deux services généraux sans lesquels aucun mouvement d'affaires n'était possible, celui des travaux publics, et celui des postes.

L'histoire du crédit privé exigerait des recherches assez longues : elle se compose presque tout entière de faits isolés et sans lien, parce que ce genre de crédit était abandonné à lui-même. Or, je ne puis m'occuper ici que des faits généraux qui le concernèrent, et des principaux actes du gouvernement à son égard.

Tout se réunissait au moyen âge pour le retenir dans les limites les plus étroites, mais le plus grand obstacle qu'il rencontra fut celui de la législation. Si les lois prononcèrent rarement l'interdiction du prêt à intérêt d'une manière absolue, elles le traitèrent toujours défavorablement ; elles le confondirent sans cesse avec l'usure. Elles eurent toutes, celles qui émanèrent des rois comme celles qui furent l'œuvre

de l'Église, bien moins la justice elle-même que la libération des débiteurs pour objet.

Jusqu'au XIVe siècle, les Juifs seuls faisaient la banque sous le coup d'une proscription toujours imminente; à peine obtenaient-ils une protection incomplète et passagère, quand une circonstance imprévue obligeait de recourir à eux. On n'en finirait pas à énumérer toutes les circonstances dans lesquelles ils furent chassés et rappelés, encore moins celles dans lesquelles fut prononcée la libération de leurs débiteurs [1]. Quand ils étaient chassés de France, ils n'y rentraient qu'à prix d'argent, et le gouvernement fixait alors un maximum à l'intérêt qu'on leur permettait de stipuler dans leurs contrats [2].

[1] Qu'il suffise de citer entre autres ordonnances, les suivantes : 1182, obligation imposée aux juifs de sortir du royaume dans les trois mois; leurs biens sont confisqués; ils peuvent cependant vendre leurs meubles. Leurs débiteurs sont libérés en payant au fisc royal le cinquième des sommes dues. — 1223, les sommes dues aux juifs seront payées à leurs seigneurs en trois années, et à trois termes chaque année. — 1234, Saint Louis remet aux chrétiens un tiers des dettes qu'ils ont contractées envers les juifs. — 1257 ou 1258, des commissaires sont nommés pour expulser les juifs de tous les biens que l'on peut considérer comme le profit de leurs usures. — 1306, les biens immeubles des juifs seront vendus au plus offrant; si l'on y trouve des trésors, ils seront restitués au roi.

[2] Voici quelques-unes des mesures qui furent prises en faveur des juifs et servirent de garanties à leur commerce d'argent.

En 1206, Philippe-Auguste désigne deux personnes dans chaque ville pour garder leur sceau, et une pour rédiger les obligations passées à leur profit.

En 1315, ils sont rappelés après une expulsion de quatre ans. On leur accorde de poursuivre le paiement de leurs anciennes dettes, dont ils recevront un tiers, tandis que le roi recevra les deux autres, et pour assurer l'exécution d'une mesure jugée libérale, le roi institue *deux prud'hommes de sa cour, auditeurs desdits juifs.*

En 1317, ils reçoivent quelques garanties qui semblent les faire rentrer dans le droit commun.

En 1359, la faculté d'avoir des juges spéciaux est assurée aux juifs du Languedoc.

En 1361, les juifs obtiennent de séjourner vingt ans en France,

Après que Charles VI eut prononcé, en 1394, leur expulsion à peu près définitive, le commerce d'argent passa en d'autres mains; mais il appartint pour la plus grande partie à des étrangers[1] qui, vivant sous le régime de pri-

moyennant le paiement d'une capitation annuelle de quatorze florins par tête d'homme ou de femme, et d'une somme moindre par tête d'enfant. Ils se font reconnaître une partie des priviléges dont jouissent en France les marchands étrangers, entre autres le droit de voyager librement, et l'exemption des impôts ordinaires que remplace leur capitation.

En 1378, Charles V faisant un emprunt aux juifs de la Langue d'Oïl, les décharge des redevances stipulées.

En 1387, Charles VI accueillant les griefs que les juifs lui présentent, leur donne l'autorisation de poursuivre et de faire payer leurs débiteurs, nonobstant toutes lettres de répit obtenues ou à obtenir par la suite, si ce n'est pour ceux qui servent dans les troupes royales. Il défend aux juges de condamner pour anatocisme pendant dix ans. En 1389, il remet aux juifs toutes les peines qu'ils ont encourues pour contraventions aux réglements spéciaux qui les concernent, et supprimant les juges particuliers dont ils dépendent, il les place sous la juridiction du prévôt de Paris, autre juridiction privilégiée, qui cependant les rapproche du droit commun. Mais ces concessions sont aussitôt suivies d'une réaction violente. — Février 1394, les chrétiens sont exemptés de la contrainte par corps qu'ils ont stipulée dans leurs contrats avec eux.—Six mois après (septembre 1394), toutes les dettes contractées envers les juifs sont annulées; ceux du Languedoc obtinrent seulement, en 1396, de se faire payer jusqu'à concurrence de dix mille livres.

[1] Les Lombards et les marchands étrangers qui faisaient en France le commerce d'argent, furent souvent traités comme les juifs. Voici quelques faits : 1331, les débiteurs des Lombards usuriers sont libérés s'ils paient dans les trois mois les trois quarts de leurs dettes. — 1350, ils sont quittes, tant du principal que des intérêts, s'ils paient le principal au roi. — 1353, les biens des usuriers lombards et ultramontains sont mis entre les mains du roi, après arrêt du Parlement. — Mars 1357, les poursuites des Lombards contre leurs débiteurs sont suspendues pour plusieurs semaines. — 1363, ces mêmes débiteurs sont déclarés affranchis de toutes dettes, etc., etc.

Cependant, à partir des règnes de Charles V et de Charles VI, les banquiers étrangers commencèrent à obtenir d'assez nombreux priviléges, et partant plus de garanties. La collation de ces priviléges par les rois, équivalait à une autorisation accordée pour faire la banque.

viléges individuels, ne jouissaient pas des mêmes garanties que les nationaux. Les lois portées contre l'usure conservèrent leur rigueur primitive [1].

Le commerce d'argent suivit bien le même progrès que celui des autres marchandises, et le crédit privé se développa successivement, comme le prouve l'abaissement successif du taux de l'intérêt dans les transactions particulières. Cependant son essor fut arrêté ou ralenti par un grand nombre d'ordonnances restrictives. Sa fixation légale au denier vingt (5 p. %) ne date que du temps de Colbert, et jusqu'au XVII[e] siècle, on ne connut aucune de ces institutions qui facilitent et augmentent le mouvement d'affaires d'un pays, à moins qu'on ne regarde comme telles les *tables d'usure* qui existaient dans quelques villes [2].

Ce fut en Italie, en Flandre, que se formèrent les premières institutions spécialement destinées à assurer au peuple la ressource du crédit, les monts de piété, simples établissements de bienfaisance, qui prêtaient dans l'origine sans intérêts, mais qui commencèrent à en percevoir au XVII[e] siècle, par suite de l'extension qu'ils reçurent.

Dans l'assemblée des États de 1614, la noblesse proposa de les introduire en France. Le Tiers accueillit la proposition en demandant que l'intérêt fût perçu au denier seize, ce qui était un taux modéré, et que tous les gages fussent reçus pour les deux tiers de leur valeur. Le clergé, qui confondait encore le prêt à intérêt avec l'usure, fit rejeter ce projet par la commission à laquelle il fut soumis. «On nomme à tort ces établissements monts de piété, disait le rappor-

Henri III, en 1581, déclara cette autorisation nécessaire et la faculté d'instituer des banquiers droit royal.

[1] En mars 1403, une commission est nommée pour faire le procès civilement aux auteurs de contrats usuraires. Voir, en 1576, une loi, en forme de mandement, proscrivant l'usure.

[2] A Tournai, par exemple, en 1469.

teur, c'est monts d'impiétés qu'il faut dire. » On comprit bientôt cependant qu'une distinction était nécessaire, que le meilleur moyen de combattre l'usure était précisément de donner au prêt à intérêt des garanties publiques, et que les institutions de crédit pouvaient prévenir entre les particuliers les contestations, les frais de justice. L'archevêque de Paris, consulté en 1630 [1], approuva les monts de piété purement gratuits, c'est-à-dire, dont le fonds était le produit de l'aumône, et les monts de piété mixtes, ou dont le fonds était composé d'aumônes et d'argent placé à intérêt; il approuva même les autres, ceux dont le fonds devait tout entier porter intérêt, si cet intérêt ne dépassait pas 5 p. 0/0, plus 2 p. 0/0 pour les frais; les bailleurs demandaient 8 p. 0/0 d'intérêt brut. En d'autres termes, l'archevêque s'opposait à ce que l'établissement des monts de piété pût devenir une spéculation; malheureusement ces résistances retardèrent des fondations qui ne s'achevèrent en France, pour la plupart, que dans la dernière moitié du règne de Louis XIV, lorsqu'elles avaient déjà rendu de grands services dans tous les pays voisins.

En France, les monts de piété furent des entreprises particulières, mais on les considéra comme établissements de charité, et comme tels on les soumit à la surveillance et à la direction des autorités ecclésiastiques. Du reste, l'État n'agissait pas sur eux directement.

Ce furent à peu près les seules institutions de crédits antérieures à la mort de Louis XIV. La France n'avait encore à cette époque ni banque publique, ni banque particulière approuvée par l'Etat; elle s'était laissée devancer par d'autres pays pour la création de ces établissements. Il semble que la régence ait compris la première que l'État était le grand régulateur du crédit privé comme du crédit public,

[1] Bibliothèque royale. Fonds des Cinq-Cents, n° 197.

et qu'il pouvait, qu'il devait surtout prendre la part la plus large à son développement.

CHAPITRE XIV.

DES TRAVAUX PUBLICS.

On abandonna longtemps aux villes, aux seigneurs, ou même à des compagnies de marchands qui y étaient directement intéressées, la construction et l'entretien des travaux publics. Ainsi presque tous les travaux faits à Paris sous Philippe-Auguste furent entrepris par la ville et à ses frais. Le port fut construit par la compagnie des « marchands de l'eau, » qui obtinrent l'autorisation royale de lever pendant un an un droit sur tous les bateaux qui descendaient la Seine chargés de marchandises.

Les frais étaient couverts ordinairement par des droits de péage, quelquefois par des taxes locales, quand les travaux, par exemple étaient entrepris par les villes.

Quelles étaient les conditions de l'achèvement de ces travaux et de l'établissement de ces droits? Une autorisation était-elle toujours nécessaire, et de qui devait-elle émaner? Il n'est pas facile de répondre à ces questions pour les temps antérieurs à la seconde moitié du XIV[e] siècle; mais des actes assez nombreux prouvent que, sous Charles VI, l'autorisation du roi était, en pareille circonstance, exigée dans tout le domaine royal[1].

[1] Exemples: En 1391, autorisation d'un double péage pour les réparations du pont d'Auxerre (péage à percevoir dessus et dessous).— En 1403, autorisation d'un octroi sur le sel dans le même but.

L'intervention du roi paraît au reste s'être bornée là pendant fort longtemps, même pour les travaux, qu'on aurait pu considérer comme d'utilité générale. Charles VI exerçait bien une surveillance très-directe relativement aux voies de communications, mais il ne l'exerçait, ce semble, que dans son domaine. Il ne s'occupait aussi que de leur entretien. On voit que dans le pays de Briançon il faisait entretenir au moyen d'une contribution les routes royales, déjà distinctes des routes ordinaires[1]. Dans toute la France, l'obligation fut imposée par lui aux communautés ecclésiastiques ou séculières et aux personnes qui se prétendaient privilégiées, de faire réparer et entretenir le pavé autour des édifices qui leur appartenaient[2]. Cette obligation fut ensuite renouvelée sous tous les règnes.

La direction des ponts et chaussées du domaine royal appartint longtemps aux agents de l'administration générale, aux sénéchaux, aux prévôts et aux vicomtes; les receveurs ordinaires du domaine affermaient les impôts qui y étaient destinés[3]. Dans le Languedoc, cette direction appartenait à des commissaires royaux envoyés près des Etats de la Province : ces commissaires exigeaient aussi des contributions spéciales pour ce service. Il y avait cependant des villes, dont les magistrats ordinaires exerçaient par privilége tous les pouvoirs de cette administration[4]. Telles étaient Béziers,

— En 1400, réglement du droit de *chaussée*, établi à Paris pour les voitures. — Mars 1405, nomination de commissaires pour informer sur les titres des péages octroyés dans le Dauphiné. — En 1414, permission aux habitants de Martinfave de lever un péage pour réédifier un pont sur la Garonne, etc.

[1] Confirmation des priviléges du Briançonnais (1381), art. 25.

[2] Ordonnance de 1399. Suivant M. Monteil, les routes des environs de Paris étaient déjà pavées en grès sous Charles VII (d'après un formulaire de la chambre des comptes).

[3] Le prévôt de Paris exerçait pleinement ces attributions dans la vicomté, en 1389. (Voir le *Recueil des Ordonnances*.)

[4] Priviléges de Béziers. Réglement de 1350, confirmé en 1357.

et surtout Narbonne, où la surveillance des ponts et chaussées appartenait au viguier seul, sans que les commissaires royaux pussent exiger d'elle aucune imposition[1]. En 1408, les nobles du Languedoc stipulèrent expressément dans leurs priviléges, qu'ils avaient vu sans doute violés plus d'une fois, le droit de faire faire par eux-mêmes ou par leurs officiers les réparations des chemins de traverse et des ponceaux dans les terres où ils avaient la haute justice; ils obtinrent que le roi n'enverrait de commissaires qu'en cas de négligence de leur part.

Quant aux châteaux, forteresses, fours et moulins, en un mot à tous les bâtiments qui appartenaient au roi en toute propriété et faisaient partie de son domaine, le soin de les entretenir était confié dans l'origine à un officier appelé visiteur général des œuvres. Charles VI supprima la charge de cet officier dont il conféra les attributions aux trésoriers. On sait que les trésoriers étaient les administrateurs suprêmes du domaine : or l'administration supérieure des travaux publics ne se distinguait pas encore de celle du domaine, et ils en furent chargés concurremment. Ils réglèrent donc tout ce qui concernait, non-seulement les voies de communication, mais encore la construction et l'entretien des châteaux royaux, des fortifications, etc.

Ces faits prouvent que jusqu'au commencement du xve siècle, l'administration des travaux publics fut purement domaniale : les rois n'exercèrent à son égard aucun pouvoir supérieur à ceux que les feudataires indépendants, comme les ducs de Bretagne ou de Bourgogne, exerçaient dans leurs provinces. En second lieu, tout dans cette administration était exclusivement affaire d'intérêt local. Enfin les différentes classes de travaux publics étaient confondues, et l'on ne s'occupa de les distinguer que lorsque ces travaux eurent

[1] Priviléges de Narbonne (1402).

pris eux-mêmes de sérieux développements. C'est ainsi que les mines devinrent au XVe siècle seulement, et les bâtiments royaux au XVIe, l'objet de services distincts. Pour plus de clarté, je ferai de ces deux derniers services l'objet de paragraphes particuliers.

§ I. — Travaux publics ordinaires. Ponts et chaussées. Canaux.

Malgré la nécessité de l'autorisation royale pour les entreprises des ponts et chaussées [1], et les pouvoirs confiés aux agents de l'administration du domaine, tout demeura local dans ce service pendant longtemps encore. Tout continua d'y être l'œuvre des villes, des seigneurs et des provinces. Si les voies de communications sont devenues une affaire d'intérêt général de nos jours, au moyen âge il s'en fallait de beaucoup qu'il en fût ainsi; les rapports sociaux étaient fort rares; la construction d'une route ou d'un pont ne servait guère qu'aux gens du pays et avait un caractère exclusif d'utilité locale. Les dépenses étaient donc toujours portées aux budgets communaux et provinciaux; l'État ne se chargeait des travaux à entreprendre que dans son domaine et sur les terres dont il avait la propriété. Le gouvernement paralysait même les efforts des provinces plutôt qu'il ne les encourageait. Ainsi Sully voulait diminuer toutes les taxes provinciales dont le roi ne profitait pas, et il se proposait dans ce but, comme on le voit par ses Economies royales, de supprimer les impositions établies en Normandie pour l'entretien des ponts et chaussées [2].

[1] Voir dans le *Recueil des Ordonnances* des exemples d'autorisations semblables accordées à diverses villes en 1421, 1455, 1470, 1475 et 1476.

[2] Entre autres celles des ponts de Mantes, de Saint-Cloud et de Rouen; il voulait supprimer aussi celles du canal de la Seine et de la Loire. « Toutes ces sommes ont été augmentées depuis quelques années, sans que le roi s'en prévale d'un sol, mais seulement les provinces et les particuliers. »

Lorsque les charges d'entretien de certains travaux étaient trop lourdes, on accordait en indemnité quelques priviléges aux localités qui les supportaient. Ainsi les paroisses des bords de la Loire, chargées de maintenir les chaussées et les *turcies* sur le bord du fleuve, obtenaient une exemption de subsides, chaque année où le fleuve débordait; après que la taille fut devenue perpétuelle, elles obtinrent d'en être tout à fait affranchies. En 1645, on leur enleva ce privilége; mais les travaux de la Loire cessèrent d'être entretenus. Une inondation survenue en 1649 emporta les digues, couvrit les vallées; il fallut plusieurs années pour effacer la trace des désastres, et les paroisses recouvrèrent à ce propos leur exemption [1].

Au XIVe siècle, on ne rencontre que fort peu de traces d'entreprises de travaux publics. Christine de Pisan raconte que Charles V avait formé le projet de réunir la Loire et la Seine par un canal; mais ce projet n'eut pas d'exécution. Le plus ancien canal de France, celui de la Loire et du Cher, qui n'avait que quelques centaines de toises de long, ne fut creusé qu'au siècle suivant [2]. Les premières grandes associations de capitaux pour l'achèvement de travaux publics, ne commencèrent que sous les règnes de Charles VII et de Louis XI, et le premier objet qu'elles se proposèrent fut d'améliorer le cours des rivières et d'en faciliter la navigation. L'Eure fut ainsi rendue navigable en 1472, et la Seine le fut à la remonte jusqu'à Troyes. Ces entreprises étaient l'œuvre de compagnies de marchands qui obtenaient l'autorisation de s'imposer à cet effet, achetaient des droits de péage perçus jusqu'alors par les seigneurs riverains, les percevaient à leur tour et en réglaient l'emploi dans un but d'utilité commune [3].

[1] Exemption confirmée en 1668.
[2] Monteil. *Histoire des Français des divers Etats*, t. III.
[3] Ordonnance de Blois de 1499, art. 141.

Dans ce système, l'État abandonnait ces travaux à l'industrie privée et ne se réservait guère qu'un droit de surveillance. Au XVI[e] siècle, il commença à faire plus. Il considéra les péages comme des droits royaux dont les vassaux avaient l'exercice par délégation, mais qui ne faisaient nullement partie des fiefs [1]. Diverses ordonnances, que les baillis, les sénéchaux et les juges royaux de toute sorte reçurent l'injonction de faire strictement exécuter, assimilèrent les seigneurs possesseurs de péages à de simples entrepreneurs de travaux publics; en conséquence, si quelques réparations étaient nécessaires, les baillis et les sénéchaux durent s'en assurer, en déterminer l'étendue et les adjuger au rabais à des entrepreneurs particuliers.

L'État prit encore un assez grand nombre d'autres mesures au sujet des voies de communication; parmi ces mesures, il faut citer l'ordre donné par Henri II de planter toutes les grandes routes d'ormes qui devaient fournir des bois à l'artillerie (1553), et la détermination de la largeur de ces routes sous Henri III (ordonnance des eaux et forêts).

L'action centrale commença, comme on le voit, à se faire sentir; mais elle ne s'exerça régulièrement et d'une manière efficace que depuis le temps de Sully. Sully chargea d'abord les trésoriers généraux de recueillir pendant leurs tournées les éléments d'un rapport sur l'emploi des péages locaux destinés à l'entretien des grands chemins, et en vertu d'un arrêt du conseil de 1609, il fit saisir ces péages sur tous les chemins mal entretenus [2]. Mais il ne se contenta pas d'assurer l'exécution des anciennes ordonnances, et il essaya le premier de créer une administration centrale des travaux publics. Il avait déjà la charge de surintendant des bâtiments, et celle

[1] Voir une déclaration de 1535, et l'ordonnance de Blois de 1579, art. 355.

[2] L'arrêt fut exécuté immédiatement à l'égard des religieux de l'abbaye de Saint-Denis.

de surintendant des fortifications, lorsqu'il se fit nommer par Henri IV, en 1599, grand voyer de France, avec des fonctions assez analogues à celles qu'exerça depuis le directeur général des ponts et chaussées. Le grand voyer de France veillait, soit par lui-même, soit par les lieutenants qu'il nommait dans les provinces, à l'exécution des ordonnances royales et des arrêts du conseil touchant les voies de communication de toute espèce. Il avait aussi la juridiction spéciale de ce service qui s'étendait au royaume entier, puisque la France faisait alors partie tout entière du domaine royal.

Dès que l'on eut constitué une direction supérieure, on rédigea des plans généraux : on comprit que la plupart des travaux à entreprendre n'étaient pas seulement d'utilité locale et particulière, mais aussi d'utilité publique.

Sully raconte qu'il présenta à Henri IV, aux étrennes de 1601, deux tableaux, dont l'un comprenait les travaux à faire pour les fortifications des villes, des châteaux et des places frontières; l'autre un devis des dépenses nécessaires pour la réparation des routes, avec le partage de cette dépense entre l'État et les provinces. Plus tard, il en ajouta un troisième pour les rivières et les canaux. Il avait conçu le projet de joindre par des canaux la Meuse à la Saône, la Saône à la Loire, et la Loire à la Seine; ce qui devait faciliter le transit des marchandises étrangères par la France. Il fit commencer en effet le canal de Briare en 1604 [1], et le canal de jonction de la Seine à la Saône par le moyen des rivières d'Ouche et d'Armançon. Un autre projet non moins considérable fut celui d'un canal de jonction entre les deux mers par l'Aude et la Garonne. Le caractère de cette entreprise était nettement déterminé par le cardinal de Joyeuse,

[1] Les travaux du canal de Briare furent interrompus au bout de très-peu de temps; une compagnie se chargea de les reprendre en 1639.

qui proposait à Henri IV, en 1598, un tracé et un devis. « Pour la dépense, disait-il, je crois que les provinces de Languedoc et de Guienne, et particulièrement les villes qui sont assises sur les rivières, y contribueront fort volontiers; car je crois cette œuvre extrêmement désirée et embrassée de tous en général, et je crois qu'il mérite bien que tout le royaume y trempe [1]. »

L'organisation nouvelle du service des travaux publics, et l'impulsion que reçurent ces travaux, eurent encore un autre effet. Elles permirent à l'industrie privée de faire de plus grands efforts. Les compagnies plus nombreuses et surtout plus riches abordèrent des entreprises considérables, comme par exemple le desséchement des marais. Un Hollandais, nommé Bradleii, obtint une concession de tous les marais de France, à peu d'exceptions près (1607), et forma une compagnie à laquelle le gouvernement accorda des priviléges étendus, tels que la naturalisation pour les étrangers qui en faisaient partie, et le droit pour les nobles, les ecclésiastiques, les officiers des cours souveraines, d'y entrer sans déroger. On voulait, en effet, placer l'entreprise sous un patronage recommandable pour y attirer les capitaux [2]. Au reste, cette compagnie fit renouveler plu-

[1] Lettre manuscrite. Fonds Dupuy, n° 88. Les résultats probables de l'entreprise sont signalés aussi avec un véritable enthousiasme dans la lettre du cardinal de Joyeuse. « Je crois, ajoute-t-il, que dans très-peu de temps la dépense qui en serait faite se recouvrerait bien aisément pour ceux qui ont avancé de l'argent. — J'oserai dire à V. M. que si elle trouve l'œuvre faisable, comme tout le pays trouve assurément qu'elle l'est, elle ne peut pas, en temps de paix, entreprendre un dessein plus proportionné à la gloire qu'elle s'est déjà acquise que cestuy-ci. Tout votre royaume en serait grandement orné, plusieurs de vos villes bonifiées, et quelques-unes deviendraient d'autres Paris. Tout votre peuple en sentirait de grands fruits et de grandes commodités, et non-seulement tout votre peuple, mais toute la terre y participerait. »

[2] D'après l'édit de 1607 il fallait « un grand fonds de deniers, et une continuelle assistance de personnes expérimentées aux affaires. »

urs fois son privilége sous les règnes suivants, sans uvoir obtenir les résultats espérés et remplir toutes ses omesses.

Plusieurs compagnies semblables entreprirent encore, sous uis XIII, le percement et l'entretien des canaux, ainsi e les travaux de navigabilité des rivières. Celle de 1629 ; assurément une des plus considérables, et le but qu'elle proposait n'était rien moins que gigantesque. L'État se ntenta de passer les baux de toutes ces compagnies et de liger leurs cahiers de charges [1].

La centralisation du service des ponts et chaussées, 'Henri IV avait voulu établir, ne réussit qu'imparfaitement et fut de courte durée. De perpétuels conflits s'élevèrt, faute d'attributions bien définies, entre le grand voyer France ou ses agents d'une part, et les pouvoirs locaux l'autre. Enfin, en 1626, force resta aux pouvoirs locaux. charge de grand voyer fut supprimée, et les fonctions de

La compagnie de 1629, fondée sur le modèle de celle des Indes cidentales par le sieur de Saint-Martin, l'un des principaux auteurs ; Mémoires envoyés sous Louis XIII à la chambre de Commerce, proposait pour but d'exploiter les mines, de dessécher les marais, mettre en rapport les terres vaines et vagues, de rendre les Pyréns habitables, d'opérer la jonction des deux mers, de faire des canux, et d'occuper à ces travaux tous les bras inutiles. Elle reçut du des dons considérables, entre autres la propriété de la plupart s canaux existants, par exemple, du canal de Briare. Elle fut aurisée à prendre une certaine quantité de bois dans les forêts de la uronne. Le roi lui abandonna le produit de quelques impositions, et alla jusqu'à lui permettre d'en régler elle-même les tarifs; is, sur les représentations des marchands, il lui retira ce dernier oit, et lui reprit, comme on disait, *les clefs des portes du royaume.* us les pourvus d'offices devaient être obligés de placer dans la Compgnie le cinquième de la première année de leur revenu temporel, rès les provisions. Louis XIII engageait toutes les villes à prendre s actions, et leur permettait de s'imposer dans ce but de nouveaux niers d'octroi. Il en prenait lui-même et se réservait de prélever dixième de tous les profits, indépendamment d'une part dans les néfices, proportionnelle à sa mise.

cette administration furent rendues aux agents ordinaires du domaine, aux trésoriers des généralités. Mais l'idée de réorganiser un service central ne pouvait être abandonnée à tout jamais, et fut en effet reprise au bout de quelques années. On créa d'abord, en 1645, trois offices de grands voyers surintendants des ponts et chaussées. Ensuite Colbert institua, du moins pour les pays d'élections, car dans les pays d'États l'administration ne cessa pas d'être provinciale, un directeur général, ayant sous ses ordres un inspecteur général, quatre inspecteurs particuliers, un premier ingénieur et vingt-trois ingénieurs provinciaux, ces derniers répartis entre les généralités. Les ingénieurs et les inspecteurs traçaient les plans; le directeur les soumettait ensuite au roi qui décidait s'ils seraient exécutés. Les agents ordinaires du domaine ne conservèrent plus que la faculté de faire les baux d'importance secondaire, encore la création de trésoriers-receveurs et de contrôleurs dans chaque généralité la leur enleva-t-elle dans les dernières années du règne. Le jugement du contentieux des travaux publics fut attribué aux intendants.

Cet accroissement du personnel suffit pour expliquer l'augmentation des dépenses de ce service dans les budgets de l'État sous Louis XIV; car celles du matériel n'étaient pas comprises dans ces budgets. Excepté quelques fonds peu considérables pour les subventions [1] et les indemnités éventuelles, tous les frais étaient à la charge des provinces, des villes et des compagnies adjudicataires [2].

L'ordonnance des eaux et forêts renferma sur les chemins

[1] L'emploi des fonds destinés aux subventions directes en argent fut réglé, pour la première fois, par une ordonnance du 11 mars 1727. Les subventions indirectes, comme les exemptions de tailles pour les localités grevées, étaient plus communes.

[2] Ce n'est guère que sous le ministère de Turgot que le budget central de l'État comprit une partie des fonds destinés à la construction et à l'entretien des travaux publics.

royaux un titre qui régla leur largeur uniforme, et leur mode de confection et d'entretien [1]. On commença aussi à s'occuper de la création d'un système de grandes routes dont Paris serait le centre, système qui ne devait être achevé que sous le ministère du cardinal Fleury. Le réglement des expropriations n'était pas l'œuvre d'un jury, il appartenait à l'administration elle-même, sauf le recours des intéressés au conseil des parties. C'est pour couper court aux difficultés soulevées par le tracé des routes qu'un arrêt du conseil de 1705 statua que tous les chemins, royaux ou seigneuriaux, seraient construits ou réparés dans le plus droit alignement possible [2].

Colbert adjugea à plusieurs compagnies les travaux de navigabilité des rivières, telles que l'Aube, la Seine, la Marne [3]. Les canaux, que la plupart des administrations précédentes avaient inutilement entrepris de creuser, cessèrent d'être impossibles. Sous son ministère, le canal d'Orléans à Briare (mars 1679) fut adjugé au duc d'Orléans, qui se chargea des travaux moyennant une concession perpétuelle; mais le tarif pour les transports fut réglé par le roi. Celui du Midi, dont Henri IV avait compris l'importance, fit la gloire de son auteur, Riquet, qui y travailla dix-sept ans sans interruption, de 1664 à 1681. On voit, d'après les mémoires des intendants qu'il y avait des canaux en Flandre, en Artois, en Alsace, en Poitou, en Provence; partout ailleurs il existait au moins des projets et des tracés. Ainsi on avait compris sous le grand règne l'importance d'un vaste système de communications par terre et

[1] Les riverains faisaient le pavé; les fonds d'entretien étaient fournis par des péages que les voyageurs payaient, même lorsqu'ils faisaient des détours pour les éviter. Les réparations se faisaient par corvées (arrêt de 1662 pour les chemins du Perche).

[2] Arrêt cité dans le *Traité de la police*, par Delamarre.

[3] Nous avons encore le traité passé le 31 décembre 1664 avec le sieur Paillot pour rendre l'Aube navigable.—Fonds des Cinq-Cents, n° 207.

par eau, et son exécution avait été heureusement commencée.

Quand on construisit le canal du Languedoc, la question de savoir s'il valait mieux pour l'État se charger des travaux et se réserver la propriété et l'exploitation du canal, ou abandonner les travaux, la propriété et l'exploitation à une compagnie particulière, fut agitée très-vivement dans le conseil du roi. Jamais on n'avait abordé d'entreprise aussi vaste et aussi coûteuse, et l'intérêt comme l'honneur de tout le pays y était engagé. Le conseil du roi pouvait craindre que les particuliers refusassent d'y consacrer leurs fonds, quand le succès n'était rien moins que certain ; il fallut en effet la conviction, l'opiniâtreté et les sacrifices personnels de Riquet pour triompher des obstacles qui s'élevaient de toutes parts. Après un long examen des deux systèmes mis en présence, ce fut celui de la construction et de l'exploitation par une compagnie de propriétaires qui prévalut ; on l'adopta pour ne point grever le budget de l'État et dans le but de « mettre l'intérêt public sous la sauvegarde de l'intérêt personnel ; » on pensait aussi que l'entreprise serait bien mieux administrée comme propriété privée que comme propriété du gouvernement. Du reste, le roi et les États de Languedoc accordèrent des fonds considérables à Riquet, dont les travaux auraient été nécessairement abandonnés faute de capitaux particuliers [1].

Des ingénieurs royaux furent attachés, en 1672, à la navigation de la Seine, dont l'entretien fut ainsi enlevé à la compagnie des marchands de l'eau. Un semblable réglement fut fait pour la Loire en 1703, et bientôt après pour toutes les autres rivières.

Parmi les compagnies les plus considérables de cette épo-

[1] P. Clément. *Histoire de la vie et de l'Administration de Colbert*, chapitre VIII.

, il faut citer celles qui se formèrent pour le dessèchet des marais d'Aigues-Mortes et de ceux du Languedoc. première était composée des plus grands seigneurs de la r, qui commençaient à prendre goût aux spéculations ; comptait parmi ses actionnaires MM. de Vardes, de nne, de Caumont, d'Alibert, de Pennautier, de Crénan, a Vieuville, Duplessis-Guénégaud[1]. La seconde avait à ête le duc de Noailles, qui acquit en 1702 le privilége héritiers du premier entrepreneur, Bradleii. Il fit pourre sur une plus grande échelle les travaux commencés r l'assainissement du Languedoc, après que les propriés de la province, réunis par l'intendant, M. de Bas-, eurent acquiescé à l'entreprise.

§ II. — Mines.

'exploitation des mines était libre dans l'origine, ou lement soumise aux règles locales qu'avaient établies eigneurs. Elle subit ensuite la nécessité d'une autorisa- préalable, par un effet de la création du droit royal, Charles VI[2]. Au reste, le gouvernement, toujours dé- d'augmenter la quantité des espèces circulantes, ac- force priviléges à ce genre d'industrie[3].

n, sous Louis XI, la considération de l'intérêt de ransforma ce qui avait été jusqu'alors une indus- ée en un service public. Une commission spéciale mée pour la recherche des mines et minières, et tout ire, ayant connaissance de mines à lui appartenan-

valier de Clerville, ingénieur des fortifications, envoyé par r lui rendre compte de tous les grands travaux qui s'a- ns le Midi, a conservé dans son rapport les statuts de nie.

. Voir le chapitre XI, *Des impositions*, section v.

léges comprenaient une exemption d'impôts à peu près supprima les droits perçus sur les matières premières reneurs d'exploitations faisaient usage.

tes, fut tenu d'en faire la déclaration dans un délai fixé. La même commission dut préparer les projets d'exploitations par l'État, dans le cas où les propriétaires refuseraient de s'en charger. Elle eut à sa tête un général-maître gouverneur et visiteur des mines, chef de service avec une juridiction. Le produit de l'impôt fut consacré pendant plusieurs années aux voyages et aux expertises de ce général-maître et de ses agents.

La plupart des exploitations furent adjugées à des entrepreneurs et à des compagnies; mais les adjudicataires étaient rares. Sous Henri II, on conçut le projet de former une compagnie unique qui exploiterait toutes les mines de France, sauf à payer une indemnité aux propriétaires des terrains; et pour aider cette compagnie à s'établir, le gouvernement lui accorda d'immenses priviléges [1]. Le sire de Roberval, qui en était le directeur général, avait le droit d'en nommer tous les agents, même ceux qui étaient chargés d'un service de police ou revêtus d'un pouvoir judiciaire; il faisait des statuts et des réglements, soumis cependant à la révision du conseil privé. Les nobles qu'il s'associait ne dérogeaient pas [2], et les ouvriers étrangers qu'il engageait recevaient des lettres de naturalité [3]. Cette compagnie se forma avec beaucoup de peine, et son monopole ne fut pas de longue durée. On recommença plus tard à diviser les exploitations; mais l'État ne cessa pas de regarder les travaux des mines comme un service public, dont il devait prendre la direction, au lieu de les abandonner à l'industrie privée. Cette idée domine dans toutes les ordon-

[1] En 1548. Ils furent renouvelés en 1552 et en 1560.

[2] Il pouvait du moius s'en associer huit pour chaque exploitation.

[3] Au reste, les entrepreneurs d'exploitations avaient déjà tous obtenu des priviléges de ce genre. Voir les priviléges des entrepreneurs de l'exploitation des mines de la vicomté de Conserans (1483). *Recueil des Ordonnances.*

nces rendues sur ce sujet, entre autres dans celle de 1601 i fut l'œuvre de Sully [1]. Sully, Colbert et Chamillart fi- nt rechercher dans le même but les diverses mines d'or e l'on pouvait découvrir en France.

Les propriétaires de mines sollicitèrent, sans l'obtenir, la ppression du droit royal [2]; ils demandèrent aussi qu'on ır permit de faire la presse des vagabonds, et que les cri- inels pussent être condamnés aux travaux des mines, mme ils l'étaient à Rome autrefois ; ils espéraient de cette anière abaisser le prix de la main-d'œuvre. On ne voit pas, ı reste, que ces vœux aient été remplis, et la liberté de ndustrie minière ne paraît pas avoir été réclamée de nou- au avant le XVIIIe siècle [3].

Sully avait composé, en 1601, l'administration des mines un grand maître surintendant et réformateur général, un lieutenant général du grand maître, d'un contrôleur néral, d'un greffier et d'un fondeur essayeur et affineur néral. L'établissement du droit de la marque des fers, en 26 [4], fut suivi de l'institution d'officiers spéciaux dans les lliages et les sénéchaussées. Le corps des ingénieurs des ıes est de date récente ; à la mort de Louis XIV, les tra- x des mines étaient confiés à la direction des ingénieurs naires.

§ III. — Bâtiments. Fortifications.

ne cite ici l'administration des bâtiments royaux que mémoire. Elle fit longtemps partie de celle du do- ; elle fut ensuite confiée à un surintendant spécial. Colbert eurent la charge de cette surintendance, et ıt pas une des moindres attributions de Colbert sous

it d'ailleurs le principe de la législation romaine.
généraux de 1614.
le Mémoire de Turgot sur les mines.
e chapitre XI, *Des impositions*, section V.

un roi comme Louis XIV. La surintendance, remplacée en 1708 par une simple direction sans titre d'office, fut rétablie en 1716; mais on en modifia successivement les pouvoirs [1].

Les fortifications furent aussi confiées dans le principe aux agents ordinaires de l'administration du domaine. Mais, comme elles devenaient plus savantes à mesure que la guerre le devenait aussi, Henri II créa pour elles une administration particulière, ou du moins en attribua la surveillance à un surintendant spécial (1553) [2]. La confection des ouvrages était adjugée à des entrepreneurs; l'adjudication et la vérification appartinrent d'abord aux échevins des villes, assistés d'habitants notables, puis, à partir de 1643, à des commissaires contrôleurs généraux, créés dans ce seul but.

Après 1690, on établit dans les provinces des directions particulières, à la tête desquelles on plaça des ingénieurs, et l'on distingua pour la première fois les ingénieurs en chef et les ingénieurs ordinaires du roi. On fit ensuite plusieurs réglements pour la conservation des ouvrages, l'étendue des zones et des servitudes militaires [3].

C'est également vers la fin du règne de Louis XIV que fut institué le corps des ingénieurs géographes.

[1] On peut ranger ce service parmi ceux de la maison du roi. Aussi les entrepreneurs des bâtiments royaux jouissaient-ils de priviléges spéciaux très-étendus (voir une ordonnance de 1669), comme tous les marchands et artisans attachés à la cour.

[2] Sous Louis XIII ce surintendant devint un directeur, et sous Louis XIV un intendant; mais les attributions demeurèrent les mêmes.

[3] Entre autres le réglement de 1713.

CHAPITRE XV

DES POSTES.

Le service des postes n'était pas dans l'origine destiné, comme il l'est aujourd'hui, à faciliter entre les diverses parties du territoire les communications de toute espèce, encore moins à former une des branches du revenu public. Louis XI, qui le créa en France, ne le créa que pour lui seul ; les postes n'existaient donc, comme dans l'ancien empire romain, que pour le gouvernement, et ne servaient qu'à son usage exclusif. Elles étaient d'ailleurs organisées d'une manière fort incomplète, puisque Henri IV établit pour la première fois, en 1597, des relais à des distances égales sur toutes les routes importantes, en commençant par celles de Paris à la frontière d'Espagne et à Calais. Ce service, restreint de cette manière, appartenait tout entier, administration et juridiction, à un officier appelé contrôleur général des postes, qui était un véritable entrepreneur ; car il achetait sa charge, percevait les droits utiles qui y étaient attachés, et en supportait tous les frais.

Les particuliers ne pouvaient se servir que des messagers des Universités ou de ceux des villes. En effet, chaque Université avait des courriers à gages qui, chargés de porter les messages des étudiants et ceux de leurs familles, finirent par entreprendre le transport de toutes les correspondances, même commerciales. Beaucoup de villes avaient à leur tour établi des courriers semblables. Mais tous ces services étaient

locaux, irréguliers, et n'avaient lieu que dans un étroit rayon.

Ce système très-imparfait fut complétement modifié dans la première moitié du XVII[e] siècle, et voici comment. Pendant la minorité de Louis XIII, on avait permis aux estafettes de la cour de se charger de lettres particulières. Le contrôleur général des postes, qui faisait les réglements du service à son gré, parce qu'il avait acheté son office et qu'il le gérait pour son compte [1], eut alors l'idée d'établir des courriers ordinaires partant à jour marqué pour les bureaux qu'il avait dans les principales villes; et comme il ne tarda pas à voir les envois se multiplier, il dut non-seulement augmenter le nombre des courriers, mais en établir de nouveaux sur les routes secondaires et étendre le service aux villes les plus éloignées des grandes voies de communication.

Dès que l'administration des postes prit ce développement, ses revenus s'augmentèrent avec une grande rapidité; d'un autre côté, ses dépenses s'élevèrent dans une même proportion. On régularisa donc, en 1627, la partie financière du service en établissant un tarif officiel pour le transport des lettres et des paquets, tandis que jusqu'alors les prix avaient été variables et fixés de gré à gré. Les maîtres courriers furent tenus d'établir des bureaux de dépêches partout où le besoin s'en ferait sentir; on fixa le maximum du temps qu'ils devaient mettre à parcourir chaque poste dans la saison d'hiver ou dans la saison d'été.

En 1630, le contrôleur général vit son office supprimé, et fut remplacé par un surintendant qui conserva la juridiction sur ses subordonnés, mais cessa de les choisir lui-même; le roi s'attribua la nomination de la plupart des agents du

[1] Ce contrôleur général était M. d'Alméras. L'office avait été triplé, mais il l'avait acheté trois fois, afin de pouvoir le gérer sans aucune interruption.

rvice et des maîtres courriers, et ce fut une occasion de éer autant d'offices vénaux triples (ancien, alternatif et iennal). On attacha à ces offices tout ou partie du revenu s postes dans chaque généralité, ce qui permit de les ven- e fort cher. Quant au surintendant, il ne percevait plus ur son compte qu'une partie du revenu postal, prise sur produit des correspondances avec l'étranger. Le service la poste continua donc d'avoir lieu par entreprise, à cela ès qu'on avait substitué plusieurs entrepreneurs à un seul. Cependant il fallait, au milieu de la variété de ces entre- ises, maintenir l'unité de l'administration ; on rendit en 32 au surintendant le droit de nommer à tous les offices i lui étaient subordonnés, ou plutôt le droit de choisir les ndidats qu'il présenterait à la nomination royale.

L'État ne retirait de ce service que le prix de vente des fices qu'il y créait. En revanche, il était obligé de faire à n sujet d'assez grandes dépenses, par exemple, d'allouer x maîtres de poste, au moins indirectement, de fortes in- nnités. Comme ces derniers étaient tenus de fournir des vaux jour et nuit, sans rien exiger, aux courriers ordinai- ils ne pouvaient faire de bénéfices qu'en louant aussi hevaux aux voyageurs ou en tenant hôtellerie ; or, ces fices étant insuffisants pour les indemniser, ils deman- t force priviléges, l'exemption des tailles, du taillon, du logement des gens de guerre, et ils finirent par les ir : on les assimila aux commensaux de la maison du es priviléges ne furent à leur tour qu'une source in- ble de procès ruineux, mais ils étaient nécessaires pour r une industrie incapable de se suffire à elle-même. En s fourrages manquèrent : sur les routes qu'avait par- la maison du roi, telles que celle de Fontainebleau et Bretagne, tous les maîtres de poste furent ruinés. Il ur que le service continuât de se faire, leur régler en indemnités en argent ; on déclara leurs chevaux,

leurs fourrages insaisissables pour tout créancier autre que l'État. Quelque temps après, on leur assura un véritable monopole, en les délivrant de la concurrence des messagers de l'Université. Louis XIV réunit en 1672 les charges de ces derniers à son domaine, c'est-à-dire qu'il les supprima, en faisant indemniser les titulaires par l'adjudicataire des postes.

Louvois exerça la charge de surintendant des postes de 1662 à 1691. Il fit faire, en 1673, un tarif général qui régla la taxe des lettres suivant les distances parcourues. Comme les postes avaient été établies dans l'origine pour le service du roi, la franchise des dépêches qui concernaient ce service, et celle des correspondances ministérielles, durent être admises en principe par tous les tarifs [1].

Déjà Louvois n'exerçait l'office de surintendant que par commission, quoiqu'il en eût payé la finance. Après sa mort, un édit du mois de janvier 1692 changea tout le système de cette administration en supprimant les offices vénaux de surintendant, de contrôleurs et de maîtres des postes, et en fixant l'époque du remboursement à la mort de chaque titulaire. Depuis lors, tous les agents des postes furent à la nomination directe du roi, qui se réserva le droit de les destituer; il n'y eut d'exception que pour quelques courriers particuliers dont on laissa la nomination au grand écuyer

[1] Voir les divers tarifs de 1644, 1676 et 1703.

Il faut remarquer que les entreprises de voitures particulières, qui étaient fort rares, quoiqu'on trouve sous Henri IV, en 1593, la création d'un commissaire général et surintendant des coches et carrosses publics, devinrent plus nombreuses pendant le règne de Louis XIV. Tandis qu'il n'y avait à Paris, sous Louis XIII, que des chaises à porteur, des priviléges furent accordés en 1650 et en 1657 aux entrepreneurs de litières et de voitures publiques. On commença à établir des coches d'eau sur la Seine, en 1665. Les voitures de poste, après plusieurs essais plus ou moins heureux d'amélioration, finirent par être à peu près semblables à celles dont nous nous servons aujourd'hui.

de France. La juridiction du service fut détachée de l'administration, et attribuée aux intendants provinciaux. Les postes furent donc, comme on disait dans la langue du temps, *mises en régie*.

Ajoutons qu'aussitôt après la mort de Louis XIV, dès le mois de septembre 1715, l'ancien système fut rétabli, mais pour être abandonné de nouveau en 1726.

CHAPITRE XVI.

DE L'AGRICULTURE.

Les trois grandes branches du revenu national, l'agriculture, l'industrie et le commerce, pourraient être l'objet d'études historiques fort étendues; mais le plan de cet ouvrage ne comporte que l'exposé des actes du gouvernement à leur égard. Pour plus de clarté, j'examinerai séparément ce qui concerne chacune d'elles.

Avant le XVII[e] siècle, le gouvernement ne prit au sujet de l'agriculture aucune mesure générale, à moins qu'on ne veuille regarder comme telles les dégrèvements de taille, ou les lois qui déclaraient les bestiaux et les instruments aratoires insaisissables. Toutes les mesures qui eurent l'intérêt agricole pour objet direct, furent locales : il reste même très-peu de traces des réglements que faisaient à son égard les États et les administrateurs provinciaux [1].

[1] On trouve bien un édit royal de François I[er], daté de 1520, défendant de défricher les terrains en nature de bois qui bordent la Seine et ses affluents, et réglant la coupe des bois particuliers, leur

On pourrait sans doute rechercher quelle influence les variations successives de l'état légal de la population des campagnes, ou les changements introduits dans la constitution politique et le système administratif intérieur, ont dû exercer sur l'agriculture et sur la production des subsistances; mais ces recherches curieuses seraient fort longues, et comme on ne saurait jamais calculer qu'approximativement l'effet de telle circonstance ou de telle mesure, un pareil travail n'aboutirait qu'à des résultats d'une certaine généralité.

L'étude des lois qui concernèrent la propriété, et surtout la propriété des nobles et des ecclésiastiques, offrirait le même genre d'intérêt. Le clergé et la noblesse réunis possédaient dans certaines provinces, par exemple, dans le Dauphiné, les cinq sixièmes du territoire. La situation économique des deux premières classes de la nation a donc exercé sur l'agriculture une influence aussi directe et aussi réelle, mais aussi difficile à apprécier.

Sully, aidé du célèbre Olivier de Serres, paraît avoir érigé le premier la protection de l'agriculture en principe, moins en vue de développer les richesses naturelles de la France que pour ramener l'aisance dans les campagnes que la guerre avait ruinées, et pour préparer au pays de bons soldats. D'ailleurs la noblesse avait fait de son côté de grandes pertes pendant les guerres de religion : favoriser l'agriculture, c'était donner aux nobles détenteurs d'une part considérable de la propriété territoriale les moyens de refaire leurs fortunes détruites ou compromises. Tel était évidemment le but que Sully se proposait, et en effet le principal résultat de son ministère fut de libérer la propriété territoriale d'une partie des charges qui pesaient sur elle; il fit une

arrivage par la Seine, l'approvisionnement de Paris. Mais cet édit, bien qu'émané du roi, fut rendu sur les conclusions d'une assemblée des principaux habitants de Paris, et ce n'est qu'un acte d'intérêt local.

emise de l'arriéré des tailles pour les terres roturières, et lonna aux nobles de nouveaux délais pour le paiement des mprunts auxquels leurs biens-fonds étaient hypothéuées [1]. Douze années de paix après un demi-siècle de uerres intérieures, et le rétablissement de l'ordre adminisratif, ont été sans aucun doute le premier bienfait du ègne d'Henri IV.

On doit attribuer à Colbert des vues plus larges et moins xclusives que celles de Sully; il voulut développer à la fois outes les sources de la richesse nationale. S'il s'occupa de préérence des intérêts de l'industrie, puissance naissante, mais léjà considérable, et dont l'influence sur les affaires génées de l'Europe fixait alors l'attention de tous les hommes olitiques, il ne négligea pas pour cette raison ceux de l'agriculture. Il la gêna sans doute par sa législation sur les rains [2] et par les développements qu'il fit prendre au syseme prohibitif : les documents contemporains, sa propre orrespondance attestent qu'à la fin de son ministère l'exortation des blés et des vins avait subi une baisse sensie, que le prix de vente des produits agricoles et par conuent le revenu territorial allaient diminuant. Mais si ces sures passagères furent désastreuses, Colbert, d'un autre é, favorisa l'agriculture indirectement, en multipliant les munications de tout genre et les entreprises d'utilité lique, en réformant toutes les règles de l'administration ncière et la législation qui régissait les propriétés comales [3]; il la favorisa aussi d'une manière plus directe en it les premiers haras, en encourageant par des tarifs la action du bétail. Il crut que l'augmentation numérique

y avait eu déjà quelques exemples de mesures semblables es États généraux de 1484. Procès-verbaux de Jean Masselin. on des *Documents inédits de l'histoire de France.*)
r le chapitre XVIII, *Du Commerce*, section II.
e chapitre VI, section II, § 3.

de la population servirait à faciliter, à rendre plus actifs les travaux agricoles et il assura la jouissance du privilége, c'est-à-dire l'exemption d'impôt, aux jeunes gens qui se mariaient avant 25 ans, et aux pères de famille qui avaient dix enfants, pourvu qu'on ne comptât dans leur nombre ni prêtres, ni religieux (1666). Pour les classes privilégiées, la prime offerte était une pension, variable suivant l'âge auquel le mariage avait été contracté et suivant le nombre des enfants; cette pension était elle-même de mille livres pour dix enfants, et de deux mille livres pour douze [1]. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir de l'inutilité d'une pareille loi qui fut abolie en 1683.

Les successeurs de Colbert favorisèrent comme lui le développement des haras [2] et l'élève du bétail. Ils déclarèrent les bestiaux des communes insaisissables [3]. Malheureusement la guerre et les vices d'une administration financière aux abois eurent les plus tristes effets. La population diminua, comme l'atteste le *Détail de la France*, dont tous les mémoires des intendants confirment les assertions [4]. Suivant les calculs les plus modérés, la seule révocation de l'Edit de Nantes avait fait sortir du royaume cinq cent mille personnes. Il fallut qu'en 1698, un arrêt ordonnât d'ensemencer les terres. Le portrait que Labruyère et Vauban ont fait des habitants des campagnes sous la fin du règne de Louis XIV peut paraître exagéré, mais l'excès du mal exigeait un remède, et ce remède, Vauban et Boisguillebert eurent les premiers l'honneur de le signaler. Après eux, les intérêts agricoles commencèrent à être mieux compris, et ils

[1] Voir la loi de 1666 et celle de juillet 1667.
[2] Ordonnance de 1683.
[3] Déclarations de 1683, 1701 et 1708.
[4] On calculait en 1700 que, dans la généralité de Paris, le produit des aides, mesure assez exacte de la consommation, avait depuis vingt ans diminué de moitié.

devinrent de jour en jour pour le gouvernement, pendant le cours du XVIII[e] siècle, l'objet d'une sollicitude plus éclairée. Une école même vint à se former alors, celle des physiocrates, qui leur attribua une importance exclusive; mais cette réaction complète ne prouva qu'une chose, l'oubli dans lequel ces intérêts avaient été plongés trop longtemps.

CHAPITRE XVII.

DE L'INDUSTRIE.

L'agriculture était au moyen âge à peu près la seule richesse de la France. Les villes étaient petites et peu peuplées. La proportion du travail industriel comparé au travail agricole se trouvait donc beaucoup plus faible qu'aujourd'hui.

D'ailleurs il n'y avait point de grandes fabriques, point d'industrie manufacturière. Le mot d'industrie, appliqué à cette époque, ne doit s'entendre que de l'exercice des métiers; ce n'est qu'à partir du XV[e] siècle qu'on peut lui donner une signification plus étendue.

SECTION I[re]. — *De l'industrie des métiers.*

§ 1[er]. Origine des corporations. Elles tombent sous la dépendance royale. — § 2. Organisation des corps de métier. — § 3. Vicissitudes qu'éprouva ce système jusqu'au règne de Louis XIV. Les ordonnances royales ont pour effet de le rendre de moins en moins exclusif.

§ I. Origine des corporations. Elles tombent sous la dépendance royale.

L'industrie des métiers au moyen âge vécut longtemps sous un régime spécial, celui des corporations.

Les corporations d'artisans furent d'abord des associations libres. Soit qu'on rapporte leur origine aux *collegia opificum* existant dans la Gaule méridionale au temps des Romains, soit qu'on la rapporte aux ghildes germaniques dont les membres se juraient une protection réciproque, ces associations naquirent du double besoin que la population ouvrière éprouvait de se protéger et de s'administrer elle-même, à une époque où elle ne trouvait en dehors d'elle ni protection, ni administration.

Elles devinrent exclusives et de bonne heure, par une tendance naturelle, car leur intérêt les portait à l'être; mais on ne trouve rien de pareil dans leurs commencements : au temps de saint Louis la plupart n'exigeaient encore de ceux qui voulaient entrer dans leur sein que la capacité reconnue et les avances suffisantes pour les frais d'un premier établissement [1].

Depuis le XII[e] et le XIII[e] siècle, époque où la plupart des métiers s'organisèrent de cette manière, toutes les corporations durent être autorisées par le seigneur sur le territoire duquel elles étaient établies; celles du domaine royal durent l'être par le roi [2]. L'autorisation leur fut vendue d'ordinaire à prix d'argent, et ne fut maintenue, comme celle des chartes communales, que par le paiement d'un cens annuel. Les traités qu'elles furent ainsi obligées de conclure avec les seigneurs ou avec le roi durent souvent porter une atteinte grave à leur indépendance primitive.

[1] « Être le peut (membre de la corporation), s'il sait faire le métier et s'il a de quoi. »

[2] Les plus anciennes corporations dont nous ayons l'autorisation royale sont :
Celle des chandeliers-huiliers à Paris (1061).
Celle des bouchers à Paris (XII[e] siècle).
Celle des détailleurs de vin à Bourges (1141).
Sous Philippe-Auguste, celle des tisserands d'Étampes (1204).
Celle des boulangers de Pontoise (1217).
Celle des bouchers d'Orléans (1220).

En 1260, lorsqu'une école de légistes entreprenait de fixer les coutumes et de mettre les législations par écrit, Étienne Boileau, prévôt de Paris, rédigea le livre des métiers, que saint Louis confirma, livre d'autant plus curieux qu'il est en grande partie l'œuvre des corporations elles-mêmes. Chaque métier, dans les villes du domaine, fut organisé en une corporation ou une jurande, qui reçut du roi ses réglements. Le livre ou le code d'Étienne Boileau détermina la limite exacte des divers métiers et le genre d'ouvrages réservé à chacun d'eux, ce qui favorisa la tendance du travail à se diviser toujours; mais cette détermination devint aussi, à quelques égards, un obstacle au progrès de l'industrie, qui ne pouvait admettre de limite invariable. Les droits réciproques des maîtres, des ouvriers et des apprentis y furent fixés et reconnus. On y fit entrer jusqu'aux procédés de fabrication, car il appartenait, disait-on, au roi de garantir la bonté des ouvrages et d'empêcher les fraudes.

Les corporations perdirent de cette manière leur liberté et tombèrent sous la dépendance royale. Depuis ce temps le prévôt de Paris nomma dans chacune d'elles des prud'hommes gardes, chargés sous leur propre responsabilité de faire exécuter les réglements et les ordonnances [1]. Dans les autres villes du domaine royal, les statuts de la plupart des métiers furent rédigés à la même époque que ceux de Paris et sur le même modèle [2].

Ainsi le besoin de se protéger mutuellement dans une société où régnait la force fit naître les ghildes, et la substitution de la protection royale, plus efficace, à celle que se garantissaient les membres d'une même corporation, trans-

[1] Entre autres celles de monnaies. Voir une ordonnance de juin 1313.

[2] Il suffira de citer Amiens, où les statuts des fruitiers furent rédigés en 1268, ceux des bouchers en 1282, et ceux des tonneliers en 1286.

forma les ghildes isolées en jurandes dépendantes ; les membres de ces jurandes formèrent comme une classe particulière dans la nation.

Au reste, le principal effet de l'intervention royale dans le système des corporations fut de les convertir en un instrument de centralisation et d'ordre.

Il suffisait aux rois de s'être subordonné une communauté d'artisans pour être sûrs que ses membres observeraient les lois de police, paieraient l'impôt, etc. Les chefs de métiers servaient pour l'administration d'intermédiaires entre le roi et les gens de leurs métiers, comme les seigneurs entre le roi et leurs sujets [1]. Ce système, qui put entraîner des abus et gêner quelquefois le progrès de l'industrie, lui fut cependant favorable à beaucoup d'égards; les intérêts de la classe ouvrière y trouvèrent surtout une sauvegarde qu'il ne leur était pas facile de rencontrer ailleurs.

Parmi les principaux moyens employés pour rattacher les corporations au pouvoir royal et les placer sous sa dépendance, il faut citer l'institution de marchands privilégiés brevetés du roi. Ces marchands, qui commencèrent à recevoir leurs priviléges sous le règne de saint Louis, avaient une autorité administrative et une juridiction qu'ils exerçaient sur les autres marchands de leur métier ; eux-mêmes faisaient partie de la maison royale et avaient pour supérieur un des grands officiers de cette maison [2]. Toutefois ces pouvoirs leur furent contestés et très-vivement. Les prévôts de Paris, qui étaient chargés de la garde et de la police des métiers, élevèrent des prétentions rivales des leurs; de ces prétentions rivales naquirent des conflits qui durèrent

[1] D'après l'ordonnance de février 1351, tout métier dut avoir ses visiteurs chargés de faire des rapports aux commissaires, au prévôt de Paris et aux auditeurs du Châtelet.

[2] Exemple : Les boulangers de Paris dépendaient du grand panetier.

à peu près aussi longtemps que l'ancienne monarchie et ne se terminèrent que le jour où il ne fut plus nécessaire de tout rattacher à la royauté, même indirectement; l'intérêt de la centralisation administrative fit alors résoudre la plupart des questions de ce genre en faveur des prévôts[1].

Ce fut surtout dans les professions dont l'exercice exigeait plus de garanties que les chefs de métier furent soumis à plus de responsabilité. Il n'était pas rare que leur nomination appartînt au roi. Le roi nommait ainsi son premier barbier, qui était chef de la corporation des barbiers de Paris, et qui étendit sa juridiction sur tous les barbiers de France, lorsque ceux-ci se réunirent comme en une seule corporation dont les corporations particulières de chaque ville formèrent autant de branches[2]. En général cette juridiction privilégiée, étendue sur l'exercice d'un même métier dans tout le royaume, favorisa l'organisation uniforme des professions qui tendaient à devenir libérales, après avoir commencé par être plus ou moins mécaniques.. Telle était celle des barbiers qui exerçaient la chirurgie et même la médecine; on réussit à l'élever en la soumettant à une police commune et à des examens plus uniformément sévères[3].

L'institution de marchands et de maîtres privilégiés brevetés du roi eut donc un résultat politique très-important. Le nombre de ces marchands devint par la suite plus con-

[1] De la Marre, dans son *Traité de la police*, s'efforce de prouver que la juridiction des officiers de la maison du roi était, dès l'origine, inférieure à celle des prévôts; mais la question débattue entre les juridictions rivales n'était pas encore tranchée à l'époque où il écrivait, et il ne présente les faits que sous un jour favorable à l'intérêt de la cause qu'il soutient.

[2] Statut de 1383, confirmé en 1461.

[3] Au reste, ce même usage existait pour un grand nombre de métiers qui n'en pouvaient tirer aucun avantage. Les corporations de ménétriers, par exemple, avaient un roi, dont la présence ne se révélait que par des taxes que ce roi levait sur leurs membres et dont il partageait le produit avec ses lieutenants.

sidérable, lorsque François I[er] vendit leurs charges comme ressource fiscale.

§ II. — Organisation des corps de métiers.

Non-seulement les corporations ne perdirent rien à devenir plus dépendantes du pouvoir royal, mais elles y gagnèrent la certitude du monopole. La plupart d'entre elles furent closes de bonne heure, et eurent un nombre fixé de maîtres et d'ouvriers. Il y eut bien quelques exceptions à cette règle, mais des exceptions assez rares et qui n'existèrent que pour quelques métiers spéciaux, comme celui d'orfévre à Paris [1]. La maîtrise reposait sur deux principes, celui de l'hérédité et celui de l'aptitude constatée par un temps d'apprentissage ou par des épreuves [2]. De cette manière l'exercice d'un métier devint pour chaque famille un patrimoine inaliénable et certain. La profession était interdite à quiconque ne faisait point partie du corps; les maîtres ou les ouvriers étaient sûrs de profits et de salaires réguliers, sans concurrence étrangère. L'association garantissait les intérêts respectifs de tous ses membres, elle leur défendait de s'exploiter réciproquement, de se faire une concurrence déloyale. Elle avait aussi pour but de maintenir l'honneur du corps, considération importante quand il s'agissait de professions à demi-libérales [3].

Ordinairement la maîtrise était conférée par les anciens maîtres des métiers ; ils avaient une juridiction et la police des ateliers, ils levaient des amendes et faisaient exécuter

[1] Encore restait-il les conditions de l'apprentissage et d'une aptitude reconnue.

[2] Statuts du métier de filanderie (des tisserands) de Paris (1320) : « Que nul ou nulle ne puisse tenir le métier, s'il n'a été apprentif quatre ans... S'il n'est fils ou fille de maître ou de maîtresse. »

[3] Voir les statuts des ménétriers de Paris, et le travail de M. Bernhard sur ce sujet. Bibliothèque de l'École des Chartes.

les réglements royaux. Certaines corporations avaient même des chambres communes ou syndicales dont elles élisaient les membres [1]. Quelquefois l'administration des fonds communs appartenait à une commission composée d'ouvriers et de maîtres par moitié [2].

Souvent aussi ces différentes attributions étaient réservées à des prud'hommes élus, mais que le prévôt, à Paris du moins, avait le droit d'accepter ou de rayer des listes à son gré. Les nouveaux maîtres de chaque métier devaient être présentés par ces prud'hommes au prévôt de Paris ou aux baillis et aux senéchaux, et prêter serment.

A Paris le prévôt, ailleurs les sénéchaux et les baillis réglaient le nombre des heures de travail, nommaient des jurés-visiteurs pour faire des rapports sur la tenue des ateliers et pour constater les contraventions, soit aux réglements de fabrication, soit aux réglements de police [3].

Les agents royaux eurent encore pour attribution de fixer le chiffre des cotisations [4], et même le taux des salaires. Il est certain que le prix des journées de travail était réglé par l'État dès le temps de Philippe le Bel [5]. L'État voulait assurer l'exécution des ordonnances monétaires ; il avait besoin pour cela d'empêcher les marchands

[1] Exemple : La corporation des *pareurs* ou *parmentiers* de Carcassonne. Statuts de 1336.

[2] Statuts des tailleurs de Montpellier (1352).

[3] Ainsi tous les marchands de Paris devaient avoir des poids et des balances vérifiés au Châtelet. La règle suivante est souvent répétée dans les ordonnances royales. — « Nul ne vendra ni n'achètera de mauvaises marchandises, quel qu'en soit le bon marché. » (Voir entre autres l'ordonnance de Charles le Bel, février 1322, sur les épiceries et autres marchandises à Paris, pour combattre les *fraudes* et *malices*.)

[4] Charles VI règle même, en 1402, sur la demande des maîtres du métier des foulons de la ville de Lormoye, l'usage qui devait être fait des deniers communs de ce métier.

[5] Ordonnance de 1296, citée par Le Blanc.

et les ouvriers de se faire payer autant en monnaie forte qu'en monnaie faible, et comme il fixait lui-même le prix des denrées, il croyait devoir, par la même raison, mettre un *juste et loyal prix* aux journées de travail. Ces prix étaient déterminés par chacun des officiers de justice, soit du roi, soit des seigneurs; ces derniers devaient réunir à cet effet des assemblées de nobles, d'ecclésiastiques et de personnes notables de leurs juridictions. Les ouvriers étaient tenus de se conformer aux décisions prises [1]. Quelquefois c'était le roi lui-même qui déterminait le taux des salaires et le nombre des heures de travail [2].

On voit quelle était l'organisation des corps de métiers, quel objet elle se proposait, en quoi elle tomba sous la dépendance du pouvoir établi. Il faut ajouter que la plupart de ces corps de métiers formèrent des confréries, mais dont les rois se réservèrent prudemment d'autoriser les statuts et les dépenses. Beaucoup aussi fondèrent des établissements religieux ou de charité publique, qui devaient être entretenus à frais communs [3].

De ces corporations aux compagnies à privilége exclusif

[1] Ils doivent se rendre, porte l'ordonnance de novembre 1354, « avant soleil levant ès places des lieux accoutumés à louer les ouvriers, eux louer à ceux qui métier en auront, par ainsi que aucun ne refusera aller ouvrer pour les prix qui seront mis sur les journées des ouvriers desdits métiers, s'ils trouvent qui les veuillent allouer et avoir pour ledit prix, ne se rendent oiseux ou excusent d'excusations feintes ou fausses, sous peine de, etc.... » Et plus loin : « Que les ouvriers aillent en œuvre et tiennent œuvre dès soleil levant jusques à soleil couchant, et que ils fassent leurs journées en ouvrant loyalement. »

[2] Voir quelques actes de 1369 (sur les ciriers de Chartres, les brasseurs de Paris), une ordonnance générale de juillet 1383, des lettres de Charles VI accordées en 1402 à la ville de La Charité-sur-Loire.

[3] Ainsi, la corporation des ménétriers de Paris fonda en 1330 un hospice destiné à servir d'asile aux ménétriers étrangers qui traversaient Paris.

la distance n'était pas grande ; mais les plus anciennes de ces compagnies ayant été organisées pour l'industrie des transports[1], il en sera parlé au chapitre du commerce intérieur.

Ce système, tel qu'il était établi, offrait, comme on le voit, de grands avantages tant pour les artisans, et surtout pour les maîtres, que pour le pays entier, puisque la population industrielle y était enrégimentée régulièrement, et que c'était une force dont l'État se servait sans qu'on pût la diriger contre lui. Toutefois, abstraction faite de ses abus ou des fausses mesures qui tenaient à l'ignorance du temps, il présentait aussi des inconvénients fort graves, et il suffira d'en citer deux exemples.

Il donnait lieu à des contestations nombreuses entre les métiers voisins dont les attributions ne pouvaient être en fait rigoureusement distinguées. Ainsi les couturiers (tailleurs) et les doubletiers (faiseurs de doublures) étaient en lutte au XIVe siècle les uns contre les autres, obtenaient réciproquement des arrêts en faveur de leurs prétentions, et dépensaient en frais de ce genre leurs fonds communs : le roi Jean dut reviser les statuts qui réglaient leurs attributions respectives[2]. Ces luttes se renouvelaient sans cesse, à tout propos. Les procès entre communautés étaient d'ailleurs interminables, et l'on en cite qui, commencés au XVIe siècle, n'étaient pas terminés au XVIIIe[3].

D'autre part la question du monopole soulevait de vifs débats. On voit, en 1351, les fabricants et les ouvriers en toiles à Troyes empêcher l'établissement de nouveaux métiers qui leur auraient fait concurrence. Les statuts des tisserands de Tournai, confirmés en 1365, portent « qu'aucuns dehors

[1] Ou pour les entreprises de travaux publics.

[2] En 1358.

[3] Voir un article de M. Wolowski sur les Corporations, dans la *Revue de jurisprudence*.

de ladite ville ne pourront ouvrer dudit métier en icelle, si pareillement ceux de ladite ville de Tournai ne sont reçus à en ouvrer ès lieux ou ès villes dont iceux de dehors seront. » Ypres se plaint à Charles V, en 1367, que Comines n'observe pas les anciens réglements de la draperie et empiète sur le privilége de sa propre fabrication. Quelquefois ces différends se terminèrent par une coalition des métiers rivaux, comme à Rouen, où Charles VII confirma, en 1424, les statuts faits par l'Échiquier pour la grande draperie et la draperie foraine de la ville, qui venaient de se réunir.

§ III. — Vicissitudes qu'éprouva le système des corporations jusqu'à Louis XIV. Les ordonnances royales ont pour effet de le rendre de moins en moins exclusif.

Le fait que je viens de citer montre l'esprit de libre concurrence entreprenant de lutter contre l'esprit de monopole; il devait nécessairement en être ainsi, et cette lutte résume presque toute l'histoire des corporations.

On peut étudier dans les ordonnances royales une série de dérogations successives au système exclusif. La grande ordonnance de février 1351 reconnaît déjà que toute personne peut établir un métier en se conformant aux règles de police, et que chaque maître peut avoir autant d'apprentis qu'il le juge à propos [1]. Les rois ne confirment guère les réglements des anciennes corporations sans les réformer. « Ces réglements, disait Charles V pendant sa régence en 1358, en greigneur partie sont faits plus en faveur et profit des personnes de chaque métier que pour le bien commun. » On commençait alors à concevoir, même dans ces matières, l'idée d'un intérêt général s'élevant au-dessus des intérêts particuliers. La surveillance royale, la limitation des bénéfices licites, la fixation du taux des salaires,

[1] Titres 51 et 52.

servirent à neutraliser la prépondérance des maîtres dans chaque corps de métier, et à restreindre le profit des monopoleurs. Ce fut évidemment dans le même but que, suivant un usage assez général, les membres des corporations ne purent s'assembler qu'en présence d'un officier du roi [1].

En 1383, après une révolte célèbre, les corporations furent supprimées à Paris pour la plupart, c'est-à-dire qu'on annula leurs priviléges, et que la juridiction fut enlevée aux maîtres des métiers élus auxquels elle appartenait, pour être attribuée au prévôt de Paris et à ses lieutenants. Cette nouvelle organisation fut plus favorable à l'action du pouvoir royal, et put paraître en même temps comme une victoire du principe de liberté sur l'esprit de monopole. Mais les corporations furent bientôt rétablies, parce que leur suppression avait été l'effet d'une violence, parce que l'intérêt qu'avaient les maîtres de métier à les voir rétablir était beaucoup plus puissant et beaucoup mieux compris que celui des consommateurs à les voir tout à fait supprimer. Enfin leur rétablissement eut aussi une raison fiscale : les rois commençaient depuis quelque temps à conférer, c'est-à-dire à vendre les lettres de maîtrise, et l'interruption de cette vente diminuait leur revenu. Charles VI déclara donc dès l'an 1388 que de la suppression des anciennes corporations *il avait très-peu de profits*, et il les réinstitua en commençant par celle des bouchers, qui joua un si grand rôle dans les guerres des Bourguignons et des Armagnacs [2].

On peut citer encore quelques faits curieux qui montrent le progrès des dérogations faites, sous le règne de Charles VI,

[1] Exemple : Les bouchers de Bourges ; statuts de 1360. Même condition imposée aux porteurs de blé de Paris, qui de plus doivent demander qu'il leur soit *permis* de se réunir. Statuts de 1410.

[2] La *grande boucherie* de Paris fut supprimée en 1416 et rétablie en 1418.

au système exclusif. Tous les ouvriers qui ont appris leurs métiers dans les villes où il y a pour ces métiers des statuts et des réglements, sont autorisés à les exercer à Rouen, s'ils en sont jugés capables (1409). Tous les habitants et marchands de Paris, ainsi que les marchands forains, obtiennent d'apporter des armures dans la ville et de les y vendre, nonobstant le privilége des armuriers, ceux-ci ne pouvant répondre à la centième partie des demandes qui leur sont faites (avril 1412). En 1416, pour remédier à la cherté des vivres, Charles VI supprime la communauté des bouchers de la ville de Chartres, et ordonne que toute personne capable d'exercer le métier de boucher pourra le faire en se conformant aux réglements de police. Ce ne sont là sans doute que des exceptions à une règle générale, mais des exceptions remarquables et amenées par la force des choses. On voit que la liberté tendait à s'établir même pour l'exercice des métiers dont les priviléges se justifiaient le mieux par l'obligation d'assurer l'approvisionnement des villes, et dont il était le plus nécessaire de fixer le nombre [1].

Louis XI au contraire fortifia en France le système des communautés d'artisans. Il s'appuya dans ses luttes contre les seigneurs sur les métiers des bonnes villes, et rangea ceux de Paris sous soixante et onze bannières. Aucun règne n'est plus fécond que le sien en confirmations de statuts; les statuts qu'il confirma dans la seule année 1467 forment un demi-volume du Recueil des Ordonnances. On y peut remarquer une amélioration sensible de la police intérieure des communautés; ainsi un des effets les plus ordinaires de

[1] Voir le grand réglement de février 1416 sur la police de Paris. Les marchands durent être souvent forcés de se rendre aux places des halles qu'on leur assignait. C'était une mesure de police avant tout, mais qui avait en même temps pour but d'empêcher la libre concurrence de s'établir pour certaines professions; la libre concurrence s'établissait donc malgré les réglements des métiers et ceux de la police.

l'intervention royale fut de changer l'emploi des contributions usuelles, qui cessèrent d'être consacrées à des fêtes, pour être destinées à des établissements de charité, à des hôpitaux [1]. Mais on a cru remarquer aussi que les réglements commencèrent vers cette époque à devenir de plus en plus exclusifs, que les conditions de chefs-d'œuvre et autres se compliquèrent et s'étendirent [2]. Ce fait s'explique par la tendance nécessaire des corporations à un monopole aussi absolu que possible, et par l'alliance politique que la royauté contractait alors, non pas avec le tiers-état précisément, mais avec une certaine classe du tiers-état. En effet, quand on parle du rôle politique que joua le tiers-état au xvᵉ siècle, cela ne doit s'entendre que des chefs et des maîtres de métiers. Dans beaucoup de bonnes villes, il n'y avait que les maîtres de métiers qui fussent électeurs municipaux, et les maîtres exerçant depuis dix ans qui fussent éligibles.

Louis XI assura encore un autre mode d'exercice de l'action royale sur les corps de métiers. S'il ne fut pas le premier roi qui vendit des lettres de maîtrise, il fut, ce semble, le premier qui, pour son avénement ou à propos de toute autre circonstance, en créât de nouvelles dans chaque métier, comme il créait des chevaliers parmi les nobles. Cette mesure fiscale fut même d'un emploi si commun qu'il serait inutile d'en citer des exemples. En vain les deux ordonnances de Blois, celle de 1499 et celle de 1579 [3], restreignirent-elles ou annulèrent-elles le droit du roi à cet égard; elles n'eurent pas d'exécution, pour cet article au moins, et l'abus subsista jusqu'à la fin de la monarchie. Cet abus offrit,

[1] Voir les statuts du métier de draperie à Rouen.

[2] M. Wolowski, article cité.

[3] La première ordonnance de Blois, art. 132, défend aux baillis et autres juges d'instituer aucuns officiers ou maîtres de métiers, si ce n'est en présence de l'avocat et du procureur du roi. La seconde, art. 359, statue qu'il n'y aura plus de jurés de métiers nommés autrement que par l'élection.

comme beaucoup d'autres, quelques avantages indirects, et ces avantages servirent à le justifier. Déjà, sous Henri IV, on disait avec raison qu'il fallait rendre par quelque moyen les maîtrises accessibles aux ouvriers qui n'avaient pu faire l'apprentissage exigé dans les villes; or l'achat de lettres royales leur permettait de former un établissement, et corrigeait, quoique par un abus financier, ce que la constitution des corps de métiers avait de trop exclusif.

Depuis Louis XI jusqu'à l'édit de 1581, cette constitution demeura stationnaire ou à peu près. On fut seulement obligé de tracer de nouvelles limites entre certains métiers, soit que le progrès de l'industrie rendît ces distinctions nécessaires[1], soit que l'intérêt du consommateur exigeât au contraire la réunion de plusieurs industries dans les mêmes mains, car on n'avait pas oublié l'ancienne doctrine de Charles V : « Attendu que le bien de la chose publique est à préférer au bien particulier[2]. »

Henri III fit, par l'édit célèbre de 1581, une révolution importante dans l'industrie des métiers. En effet, la grande industrie, celle des manufactures, en était entièrement distincte et se gouvernait par de tout autres règles. Il déclara que le droit au travail était un droit domanial et royal qui devait être acheté au prince[3]; en conséquence, il s'attribua le pouvoir exclusif de conférer les lettres de maîtrise, et il enleva ce pouvoir aux jurés et aux maîtres dans tous

[1] Comme entre les métiers d'épicier et d'apothicaire (1514). Les apothicaires ne voulaient pas laisser concourir les simples épiciers à l'élection de leurs syndics. Il fallut définir, en 1542, ce que l'on entendait par le mot *Épiceries*.

[2] Ordonnance de Louis XII. Le prix de la viande s'était élevé à Paris, parce que le droit de tuer, celui de préparer les morceaux, celui de les vendre, n'appartenaient pas au même corps de métier; Louis XII y mit ordre. Je me contente de citer ces exemples ; il serait facile de les multiplier. En pareille matière le fait général est le seul qui offre de l'intérêt; les faits particuliers n'en présentent pas.

[3] Voir le chapitre IX, *Des Impositions*.

les métiers où ils l'exerçaient encore. Au fond, cet édit fut simplement la formule, la théorie d'une révolution déjà consommée. Mais comme il avait pour effet de « substituer l'initiative du pouvoir à l'initiative des corps[1], » ce fut aussi une véritable victoire de la liberté sur le monopole, de la royauté, protectrice des intérêts de tous, sur la féodalité industrielle, telle que l'avait constituée le moyen âge. Ce que les règles primitives avaient de trop étroit fut élargi. Les maîtres reçus à Paris obtinrent d'exercer leurs métiers dans tout le royaume, et ceux qui étaient reçus dans une ville de Parlement furent libres de s'établir dans tout le ressort de ce Parlement. On n'exigea plus des ouvriers qu'ils eussent fait leur apprentissage dans la ville même où ils voulaient former leur établissement. Enfin l'édit de 1511 s'efforça d'assurer aux candidats à la maîtrise une concurrence plus complète et plus égale, moins de tracasseries, moins de frais surtout : les frais commencèrent à être tarifés suivant l'importance des localités.

Il faut cependant reconnaître qu'Henri III, tout en apportant un adoucissement à l'organisation de l'industrie, ne changea pas la constitution intérieure des corps de métiers;

[1] M. Wolowski. Le but de l'édit de 1581 est, au reste, très-bien marqué dans le préambule. « A quoi désirant pourvoir, et donner ordre aussi aux excessives dépenses que les pauvres artisans des villes jurées sont contraints de faire ordinairement pour obtenir le degré de maîtrise, contre la teneur des anciennes ordonnances, étant quelquefois un an et davantage à faire un chef-d'œuvre, tel qu'il plaît aux jurés, lequel enfin est par eux trouvé mauvais et rompu, s'il n'y est remédié par lesdits artisans, avec infinis présents et banquets, qui recule beaucoup d'eux de parvenir au degré, et les contraint de quitter les maîtres et besogner en chambres, èsquelles étant trouvés et tourmentés par lesdits jurés, ils sont contraints derechef besogner pour lesdits maîtres, bien souvent moins capables qu'eux, n'étant par lesdits jurés reçus auxdites maitrises que ceux qui ont plus d'argent et de moyens de faire des dons, présents et dépenses, encore qu'ils soient incapables, au regard de beaucoup d'autres qu'ils ne veulent recevoir, parce qu'ils n'ont lesdits moyens, etc. »

il eut même le tort d'en faire à certains égards un instrument de fiscalité. Cette raison détermina le gouvernement à défendre jusqu'au règne de Louis XVI les maîtrises et les jurandes, tandis que l'opinion publique, si l'on fait abstraction des vœux exprimés par les intéressés, se déclara plus fortement contre elles de jour en jour.

Le gouvernement et les intéressés, pour maintenir les jurandes, invoquèrent ce principe prétendu que l'Etat devait prévenir les fraudes des marchands et régler leurs profits. En vertu de ce principe, les détails de fabrication étaient soumis dans chaque métier à des ordonnances minutieuses, tandis que les maîtres, joignant à leur qualité d'entrepreneurs l'obligation de faire observer les ordonnances, devenaient ainsi comme les agents de l'Etat, et exerçaient une sorte de fonction publique. Le prix auquel ils achetaient les lettres de maîtrise pouvait alors être regardé comme un cautionnement que l'Etat exigeait d'eux.

Ce droit prétendu de surveillance servit aussi de prétexte à la création de nouveaux offices, tels que ceux de contrôleurs ou de visiteurs de tel ou tel métier, offices souvent inutiles et toujours onéreux à cause des droits fiscaux qui y étaient attachés [1]. Les États généraux de 1614 en demandèrent la suppression. Quelques-uns cependant de ces offices paraissaient nécessaires : c'étaient ceux de mesureurs, de visiteurs, de réformateurs généraux ou particuliers des poids, aunages et mesures. Les Etats, pour trancher la difficulté, proposèrent d'établir l'unité des poids et mesures [2] :

[1] Exemple : 1586, établissement dans chacune des villes jurées du royaume d'un bureau chargé de visiter les marchandises qui y seront introduites, en enjoignant à tous les marchands, régnicoles ou étrangers, de n'exposer en vente aucun objet avant de l'avoir soumis à cette visite.

[2] « Que tous poids, aunages, jaugeages et mesures des choses sèches et liquides, ensemble des terres, soient réduits dans tout

réforme qui a été bien tard accomplie, puisqu'en 1614 elle était déjà demandée depuis trois siècles.

Colbert ne fit que rendre plus exclusive et plus rigoureuse la législation qui régissait les corps de métiers. Il se laissa guider à leur égard par des avis que lui présentaient des assemblées composées de maîtres, et par le désir d'assurer la loyauté de la fabrication en même temps que la beauté et la bonne qualité des produits. Dans ce but il multiplia les règlements de tout genre, leur donna pour sanction une pénalité qui était presque toujours d'une gravité extrême, comparée au caractère des délits, et accabla enfin l'industrie de menaces d'amendes et de confiscations. Comme si le système des corporations n'était pas assez général, une corporation nouvelle dut être établie par ses ordres, en 1673, dans tous les métiers où il n'y avait ni maîtrise ni jurande, et plus tard, l'édit de 1691 créa dans ces mêmes métiers des syndics héréditaires.

Mais à côté de ces mesures, qui sont la pratique simple et le développement de l'ancien système, on voit ce système attaqué lui-même au XVII[e] siècle dans la plupart de ses parties et considérablement modifié. Ce sont d'abord les États de 1614 qui demandent la suppression des maîtrises créées depuis 1576[1]. C'est ensuite un mémoire que les marchands adressent à Richelieu pour lui demander d'ôter aux corporations leurs monopoles et pour combattre vivement les abus qu'entraînaient les jurandes[2]. En 1667, les marchands du Mans

votre royaume à ceux desquels on use dans votre bonne ville de Paris. »

[1] Les États de Blois demandaient, entre autres choses, que l'exercice des métiers « fût laissé libre à tous pauvres sujets du roi, sous visite de leurs ouvrages par experts et prud'hommes à ce commis par les juges de la police. »

[2] Extrait du mémoire présenté à Richelieu par les corps des marchands. Fonds Harlai, n° 351. — « Voici, en principe, ce qui nous a semblé. Pour un plus grand bien et soulagement, il sem-

demandent à leur tour au roi dans une supplique qu'il abolisse dans leur ville la jurande des tisserands, que l'exercice du métier soit déclaré libre; ils représentent que cette jurande n'est qu'une occasion de frais, de festins de réception et de dépenses de toute espèce; qu'Alençon, Laval, Château-Gontier et les autres villes du Maine ont déjà obtenu la suppression des leurs; et leur plaidoyer est d'autant plus remarquable, qu'ils réussirent à gagner leur cause[1].

Ce n'était pas tout : tandis que dans certaines industries les progrès de la fabrication et la nécessité de fonder de grands établissements faisaient déchirer les statuts des maîtrises et des jurandes, le développement de certains arts amenait le même résultat dans les professions qui n'étaient pas simplement mécaniques. Pour n'en citer qu'un exemple, la fondation d'une académie de danse, en 1661, et celle de l'Académie royale de musique, en 1672, portèrent un coup mortel à la corporation des ménétriers. Ses statuts, qui entravaient de mille manières les progrès de l'art musical, furent successivement éludés, puis révisés, et enfin brisés. Ce

blerait plus à propos d'ôter et supprimer toutes les confréries des artisans, toutes leurs assemblées et toutes leurs maîtrises. C'est autant de monopoles qui tournent à la ruine du peuple, voire d'eux-mêmes pour leurs débauches, et par conséquent à l'État. Il y en a d'autres raisons puissantes.

» Laisser la liberté à chacun de travailler, mais n'en admettre qu'un certain nombre, lequel nombre ne pourra être augmenté sans raison ni rempli que par mort Mettre prix aux choses et aux ouvrages, et cela pour éviter aux désordres.

» Si les ouvriers sont bons et fidèles, ils travailleront; si mauvais et infidèles, ils ne travailleront. Ainsi leur mal ne viendra que d'eux-mêmes. Ne venant que d'eux-mêmes, ils ne pourront s'en prendre ni s'en plaindre à personne qu'à eux-mêmes.

» Un autre bien en reviendra, c'est que les monopoles cesseront. Cessant, ils travailleront à meilleur prix, et l'on verra cesser la cherté de beaucoup de choses. D'où la richesse et l'aisance de l'État. »

[1] Bibliothèque royale. Fonds des Cinq-Cents, n° 207.

fut l'histoire commune d'un grand nombre de corps de métiers.

On fit encore une innovation importante dans l'organisation des jurandes qui subsistèrent. Dans chaque métier le tribunal des maîtres jugeait les délits des ouvriers, infligeait toutes les peines depuis les simples amendes jusqu'à la marque, et n'était incompétent que pour punir des galères ou de la mort[1]. Un édit du mois d'août 1669, sans leur enlever cette juridiction industrielle, attribua du moins aux maires et échevins des villes la connaissance des procès qui pouvaient s'élever entre les ouvriers et les maîtres, et le soin de faire exécuter les statuts des corporations. On ne laissa de cette manière à ces corporations qu'un pouvoir judiciaire plus restreint et tout à fait subordonné[2].

On créa aussi, en 1691, des conseillers-commissaires chargés de veiller à l'exécution des chefs-d'œuvre et à la police des arts et métiers, des jurés en titre d'office, chargés de faire observer les statuts. Ces créations avaient pour motif les coalitions de maîtres et d'ouvriers qui s'entendaient pour ne pas payer les droits du roi, les cabales et les désordres permanents auxquels donnait lieu le pouvoir dont jouissaient les communautés de s'administrer elles-mêmes. La même raison fit encore instituer d'autres offices, tels que ceux de trésoriers des bourses communes. Les vices du système des maîtrises servaient ainsi de prétexte à l'Etat pour des créations fiscales, pendant les dernières années du règne de Louis XIV, en attendant qu'ils servissent d'argu-

[1] Voir une ordonnance rendue en 1665 pour les métiers de Tours. — Fonds Harlai, n° 116.

[2] En matière d'industrie la juridiction n'appartenait pas dans toutes les villes aux mêmes tribunaux, et l'on ne voit pas qu'elle fût soumise à des règles uniformes. Elle était exercée, ce semble, concurremment par les tribunaux de maîtrise, les tribunaux de commerce, les tribunaux municipaux et les tribunaux du roi.

ments aux économistes, un demi-siècle plus tard, contre l'existence même de ces maîtrises[1].

Section II. — *Industrie manufacturière.*

J'ai dû faire la distinction, un peu factice d'ailleurs, de deux sortes d'industries, l'industrie des métiers, bornée de sa nature, et l'industrie manufacturière qui s'exerce au moyen de grands établissements. La seconde est de date récente; on ne commence guère à reconnaître ses traces que sous le règne de Louis XI, et ce n'est que plus tard qu'elle a acquis son plein et entier développement.

Parmi les grandes industries de la France, une des plus anciennes fut l'industrie minière, dont j'ai déjà parlé[2], et à laquelle Charles VII et Louis XI donnèrent des encouragements et des priviléges. Ces priviléges, qu'il n'était pas rare de voir accorder aussi, quoique dans une mesure variable, à certains métiers, consistaient 1° dans l'exemption de divers impôts[3]; 2° dans l'affranchissement de péages et de taxes locales, soit pour les matières premières, soit pour les instruments d'exploitation, lorsque ces instruments et ces matières premières étaient tirés des autres provinces ou des pays étrangers[4].

Des avantages de ce genre étaient souvent accordés à une ville entière, quand c'était elle qui se chargeait de faire tous les frais d'un grand établissement industriel; ainsi Poitiers fut exemptée, en 1489, de plusieurs impôts, afin qu'une draperie pût s'y établir. Sous Louis XI et Charles VIII, plusieurs villes avaient déjà des manufactures considérables

[1] Voir l'*Essai sur le Commerce*, de Melon.

[2] Voir le chapitre XIV, *Des Travaux publics*, § 2.

[3] Exemple : Lettres de Charles VII de 1431, sur la corporation des vitriers (Voir au chapitre suivant les faveurs accordées aux marchands et aux banquiers étrangers qui s'établissaient en France.

[4] Voir entre autres plusieurs lettres royales de 1405.

pour la fabrication et la préparation des étoffes. Paris, Tours et Lyon étaient alors au premier rang.

Mais ce n'est que sous François Ier et Henri II que le gouvernement commença d'une manière active à favoriser la formation de grands établissements, et voulut naturaliser en France plusieurs des industries étrangères. François Ier fit du système protecteur un usage favorable à un grand nombre de manufacturiers, et entre autres aux fabricants d'étoffes. Henri II accorda à plusieurs industries qui exigeaient des mises de fonds considérables, outre les priviléges ordinaires, un monopole de plusieurs années, et leur permit de se soustraire au régime des corporations. Il assura, par exemple, un monopole de dix ans, en 1551, à un Italien qui avait apporté en France le secret de la fabrication des verres de Venise. Il fit jouir de priviléges analogues les fabricants de soieries et ceux de draps d'or et d'argent [1], quoique l'usage de ces produits trouvât de nombreuses restrictions dans les lois somptuaires. L'opinion générale était alors d'autant plus favorable à l'établissement des manufactures, qu'on y voyait un moyen d'assurer du travail à la population pauvre : ainsi les États, réunis à Saint-Germain-en-Laye en 1583, insistèrent auprès du gouvernement pour qu'il s'occupât de créer lui-même dans ce but de nouvelles industries.

L'opinion que la France devait se passer des étrangers, fermer ses portes à leurs produits pour en fabriquer de semblables, et ne recevoir d'eux que les matières premières qu'elle ne pouvait se procurer elle-même, fut soutenue par les marchands dès le règne de François Ier [2], et ne tarda pas

[1] Priviléges accordés à Antoine Carras « notre fileur et faiseur de soie, » pour lui et ses associés. — Priviléges des manufactures de soieries à Lyon (1554).

[2] Voici, ce semble, les premiers exemples de l'application du système protecteur. — Février 1517, François Ier défend l'importation

à devenir dominante vers la fin du XVI[e] siècle, sous les règnes d'Henri III et d'Henri IV. C'est elle qui a dicté tous les avis donnés à cette époque par les États, les Parlements ou la cour des monnaies, ainsi que la plupart des traités de commerce et des ordonnances royales. Quand cette opinion n'aurait pas été répandue par les intéressés, il eût encore été naturel que le gouvernement l'adoptât. L'industrie française ne faisait que naître, et tout y était encore à faire; les relations commerciales avec les pays même les plus voisins n'étaient ni assez faciles ni assez multipliées pour que l'on pût compter sur les produits de ces pays : enfin la France, déchirée par trente années et plus de guerres civiles, était en ce moment même dans un état d'hostilité plus ou moins ouverte, mais permanente, à l'égard de presque tous les États qui l'entouraient.

Henri IV travailla de tous ses efforts à imprimer au développement de l'industrie nationale une plus grande activité[1]; il ne réussit cependant pas à faire partager ses vues à

des draps d'or et d'argent, des velours, des satins, des taffetas, des damas. — Janvier 1539, même prohibition pour les draps du Roussillon, de la Catalogne, de l'Aragon et de la Castille. — 1540, les marchandises espagnoles n'obtiennent le transit par la France qu'à la condition de payer les droits de la douane de Lyon. — 1572 (édit d'Amboise), défense d'exporter les laines, les lins, les chanvres, et les filasses que les étrangers tirent de France pour les mettre en œuvre, et qu'ils y font rentrer après les avoir travaillés. Charles IX veut assurer le profit de la main d'œuvre aux nationaux. Défense d'importer les draps, les toiles, la passementerie et les canetilles d'or et d'argent, les velours, satins, damas, les taffetas, les camelots, les toiles, etc. les harnais de chevaux, les ceintures, épées, dagues, éperons dorés ou argentés, les tapisseries, etc.

[1] Il voulait enrichir les salles du Louvre de cartes et de peintures que le public viendrait visiter, et il y projetait une exposition de « modèles, artifices, machines et inventions pour toutes sortes d'arts et métiers » (*Économies royales.*) — Sully destinait aussi dans ses tableaux de dépense annuelle de fortes sommes à l'entretien des châteaux royaux de Fontainebleau et du Louvre, qu'il voulait meubler des plus beaux objets fabriqués en France.

Sully, qui craignait que la vie des manufactures, « vie méditative, oisive et sédentaire, » ne rendît le peuple impropre à la guerre, et ne le détournât des travaux agricoles, plus capables de former de bons soldats. Sully aurait préféré que la France se passât des produits des manufactures étrangères, sans entreprendre de rivaliser avec elles.

L'introduction de la culture du mûrier dans la plus grande partie de la France, même dans le nord, est le fait le plus considérable de l'histoire industrielle de ce règne. Le mûrier, déjà répandu dans les provinces méridionales, fut planté, par les soins d'Olivier de Serres et du baron de Colonces, dans les bois de Madrid et de Vincennes, dans tous les jardins royaux et jusque dans les Tuileries. Olivier de Serres, l'auteur du Théâtre d'agriculture, adressa, en 1599, à MM. de l'hôtel de Paris son traité de la *Cueillette de la soye*. Le conseil de commerce se chargea de propager cette culture nouvelle, d'envoyer dans chaque élection des *experts instructeurs* pour l'enseigner, et de former des dépôts pour fournir des plants à ceux qui en demanderaient [1]. Il passa contrat à Paris [2] avec des marchands qui s'engagèrent a introduire des plants semblables dans les quatre généralités de Paris, d'Orléans, de Tours et de Lyon. Le roi déclara que cette exploitation ne faisait pas déroger [3], et il fit construire des ateliers à l'extrémité des Tuileries pour donner l'exemple de la fabrication des ouvrages de soie. On calculait que cette fabrication affranchirait la France d'un tribut de quatre millions d'alors qu'elle payait aux étrangers. Les soieries étrangères furent prohibées, et tous les curés de campagne reçurent l'avis d'encourager la culture par leurs exhortations et leurs exemples.

[1] Chaque diocèse dut avoir une pépinière comprenant au moins 50,000 pieds de mûriers blancs. (Déclaration du 16 novembre 1605.)
[2] Le 14 octobre et le 3 décembre 1602.
[3] Mandement du 7 décembre 1602.

On commença aussi sous le règne d'Henri IV à imiter les toiles de la Hollande et les tapisseries de la Flandre. Une manufacture de cristal fut établie à Melun ; une fabrique de draps et de toiles d'or, d'argent et de soie, fondée à Paris. Sully rapporte qu'on voyait souvent arriver au Louvre des plans de fabriques nouvelles et des demandes de priviléges. Outre l'octroi des priviléges ordinaires, Henri IV fit aux entrepreneurs des avances considérables ; il ordonna qu'on remît aux fondateurs de la fabrique de draps et de toiles d'or 180,000 livres, dont 30,000 en pur don et 150,000 restituables en douze ans sans intérêt. Une semblable donation fut faite aux Flamands qui établirent en France la première manufacture de tapis, parce que c'était là, suivant l'expression du roi lui-même, une entreprise *plus que privée*.

C'est dans les mémoires envoyés vers cette époque à la chambre du commerce que l'on trouve pour la première fois de justes idées sur l'effet des taxes relativement aux subsistances, sur la nécessité des grandes compagnies pour assurer le succès des entreprises qui exigent d'importantes mises de fonds, sur le travail des machines comparé à celui des hommes, sur les inconvénients des monopoles. Le plus curieux de ces mémoires a pour objet les moulins à eau ; il est daté de 1597 et soumis directement à Henri IV (la chambre de commerce ne fut instituée qu'en 1601). L'auteur y proposait, outre l'appropriation des cours d'eau au service des usines, un système d'irrigation qui devait, selon lui, doubler ou tripler la fertilité des terres [1].

Les États de 1614, examinant quelle était la protection réclamée par l'industrie, la réduisaient à ces trois termes : 1° Prohibition absolue de tous les produits manufacturés de l'étranger semblables aux nôtres. — 2° Suppression des droits d'entrée sur toutes les matières premières employées

[1] Bibliothèque roy. Fonds Harlai Saint-Germain, n° 116 (passim).

par notre industrie. — 3° Défense d'exporter les produits français propres à servir de matières premières aux étrangers. Ce dernier principe n'était pas nouveau, et c'était même celui dont on avait déjà fait la plus fréquente application[1]. Les États de 1614, qui demandaient son application constante, ne s'apercevaient pas que cette prohibition équivalait à l'établissement d'une taxe levée sur l'agriculture au profit des manufacturiers; ils croyaient que les pays voisins de la France ne pouvaient vivre sans elle; que défendre l'exportation de certains objets, c'était ruiner leurs manufactures; que mettre un droit à cette exportation, c'était le leur faire payer. Une pareille conviction explique cette phrase singulière qu'on lit dans un mémoire rédigé en 1641, et qui n'était que l'expression d'une doctrine alors admise très-généralement. « Le moyen que tous les princes ont de s'agrandir, est d'enrichir leurs sujets et d'appauvrir leurs voisins, parce qu'ils tirent une bien plus grande aide de leur peuple lorsqu'il est aisé, et n'ont pas à combattre d'aussi puissants ennemis, lorsque les étrangers sont affaiblis[2]. »

Tous les avis adressés aux assemblées de notables à propos de l'industrie s'accordent sur ce point; ils présentent l'augmentation des droits de sortie comme devant compenser amplement pour le trésor la suppression des droits d'entrée et l'effet de la prohibition des produits étrangers. On ne faisait pas grande difficulté de reconnaître que la cessation de tout commerce avec l'étranger serait la conséquence dernière de ce système, mais on s'en alarmait peu, parce que les soies brutes d'Italie passaient pour être alors les seules matières premières étrangères dont il fût impossible à nos manufactures de se passer, et qu'on ne désespé-

[1] Voir le chapitre XI, *Des Impositions*, section VII.
[2] Fonds des Cinq-Cents, n° 487. Avis sur les monnaies.

rait pas d'en obtenir un jour en France qui pussent rivaliser avec elles.

Cependant il était inévitable en pareille matière que la contrariété des intérêts produisît la contrariété des opinions. Les corps des marchands de Paris ne tardèrent pas à s'apercevoir que si l'élévation des tarifs favorisait d'un côté certaines industries, de l'autre elle contribuait à ruiner leur commerce, surtout avec l'étranger. Ils adressèrent à ce sujet de curieuses représentations à Richelieu et à Mazarin. Protestant en 1654 contre une augmentation des droits de douanes, ils prouvèrent d'une manière péremptoire qu'on ne pouvait lever d'impôts sur les étrangers, ou que du moins les étrangers en lèveraient toujours sur la France d'équivalents ; ils démontrèrent aussi les vices des monopoles, et surent exposer tous les avantages que la plupart des industries pouvaient retirer de leur suppression [1].

Les marchands de Lyon et de Rouen adressèrent les mêmes plaintes à Mazarin. A Lyon, le nombre des ouvriers pauvres auxquels la ville donnait des secours était de dix mille en 1642; il s'éleva en 1656 à dix-huit mille. Deux causes étaient assignées à ce progrès de la misère au sein des classes industrielles, l'augmentation des droits de douanes et la législation monétaire [2].

Colbert répondit à ces plaintes en ouvrant au commerce de nouveaux débouchés et en le débarrassant d'une foule d'entraves (V. plus loin). Mais il ne renonça pas au genre de protection dont avait joui jusqu'alors l'industrie manufacturière, et comme il la trouvait encore dans sa naissance, il multiplia en sa faveur les priviléges, les monopoles, les tarifs, ces derniers plus intelligents peut-être, du moins aussi élevés que ceux de ses prédécesseurs. Si, d'un côté, il

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 203.
[2] Voir au surplus le chapitre suivant, et les pièces justificatives.

s'efforça d'attirer en France les ouvriers étrangers les plus habiles, s'il perfectionna partout les moyens de fabrication, et s'il obtint d'immenses résultats, la France se trouva, d'un autre côté, lancée plus avant que jamais par ses mesures dans le système prohibitif. Aussi est-ce avec raison qu'il a été regardé comme l'un des hommes qui ont fait le plus pour le triomphe de ce système. On ne peut seulement s'empêcher de rappeler que ce système était alors inévitable, puisque la France était en guerre avec une moitié de l'Europe, et que jamais son application ne fut plus heureuse, puisque l'industrie fit d'immenses progrès, tandis que le commerce, l'agriculture trouvaient dans plusieurs autres actes du ministre une certaine compensation aux charges qui leur étaient imposées[1].

L'énumération des manufactures créées entre les années 1664 et 1669 est la preuve la plus sensible de l'activité de Colbert et de son succès. En 1664, il fonde la manufacture royale des tapisseries de haute et basse lisse à Beauvais, assure aux entrepreneurs trente ans de privilége et l'exemption des tailles, fournit pour l'achat des matières premières et du matériel trente mille livres remboursables en six ans sans intérêt, et prend les deux tiers de la dépense des bâtiments à sa charge. En février 1665, il établit des savonneries avec privilége semblable à Bayonne et à Calais, des fabriques de soude, de goudron ; en avril, il fait remonter au chiffre primitif le nombre alors diminué des métiers d'Ar-

[1] Cette compensation est positive, quoiqu'on ne puisse l'apprécier exactement. Les actes de Colbert en faveur du commerce et de l'agriculture sont en grand nombre. Le commerce ne se plaignit jamais de son ministère. Les plaintes de l'agriculture, quoique très-exagérées, étaient plus justes. On peut admettre qu'elle n'obtint pas une compensation suffisante des charges qu'elle supportait. Telle était du moins l'opinion de Vauban et de Boisguillebert, qui firent le procès à la mémoire de Colbert et accusèrent son administration, au nom des intérêts des campagnes.

ras; en mai, il crée une manufacture royale pour les ouvrages de fil, et des ateliers pour ces ouvrages dans plusieurs villes, comme Alençon, Aurillac, Saint-Quentin [1]. Ce sont encore dans le même mois des manufactures de savon, de fer-blanc; en juin, des fonderies de canons; en juillet, des fabriques de draps de castor et de draps de laine; en septembre, des moulins à huile en Bretagne, des fabriques de serges à Aumale, de draps fins à Fécamp; en octobre, des blanchisseries de toiles, des verreries, des tuileries et des fours à chaux, des pelleteries; en novembre, une manufacture de crêpes à Lyon, une autre de draps, façon d'Espagne, d'Angleterre et de Hollande, établie à Dieppe par des Hollandais; en décembre, une savonnerie.

Il serait long et difficile de rappeler tous les établissements fondés dans les années qui suivirent. Citons seulement, en 1666, une blanchisserie de toiles et une manufacture de barracans à Abbeville [2], des teintureries à Rouen, des fonderies pour le fer et l'airain battu à Reims et à Châlons. En 1667, on agrandit la manufacture des Gobelins créée par Henri IV. En 1668, on commença à fabriquer en France des rubans, des cuirs de Hongrie; on établit dans la Bourgogne une fonderie de canons et d'ancres pour la marine. En 1669, « Colbert acheta en Angleterre le secret de cette machine ingénieuse avec laquelle on fait les bas dix fois plus promptement qu'à l'aiguille (*Voltaire*), » et ce qui était de première importance, il fit entreprendre l'exploitation de la houille : on vit des magasins de charbons de terre se former dans tous les ports de la vallée du Rhône [3].

[1] Il faut dire que dans ces villes le travail libre essaya de lutter contre celui des ateliers royaux, et que la confiscation de ses métiers et de ses objets fabriqués causa plusieurs émeutes violentes.

[2] Sorte de draps grossiers.

[3] Voir pour cette énumération le Fonds des Cinq-Cents de Colbert, n° 207.

Les industries les plus favorisées par Colbert furent donc elles des fers et de la houille, des draps[1] et des toiles, des toffes de toute sorte. La France ne tarda pas à acquérir ussi en Europe un véritable monopole pour la fabrication es objets de luxe et de fantaisie, monopole destiné à devenir une de ses richesses. Louis XIV, au rapport de Voltaire, chetait tous les ans pour environ huit cent mille livres de ous les ouvrages de goût qu'on fabriquait dans son oyaume, et il en faisait des présents.

Colbert institua dès l'an 1665 un contrôleur spécial des anufactures. Il fit pour l'industrie manufacturière des églements de fabrication aussi précis, et même aussi tyraniques que les anciens réglements des métiers[2]. On lui a eproché d'avoir déterminé la longueur et la largeur de aque étoffe, le nombre des fils qui devaient y entrer, et avoir soumis toute contravention aux peines les plus sévères. Il faut passer condamnation sur le principe de ces is et sur la rigueur inutile avec laquelle on surveilla leur pplication. Il faut cependant ajouter aussi qu'elles étaient nposées pour la plupart à des industries de création nouelle, que l'éducation des ouvriers ou des fabricants n'était as faite, et que l'État croyait devoir être leur instituteur. outes ces lois furent d'ailleurs de peu de durée et tombèrent n désuétude, dès que chaque industrie put marcher libre t sans lisières.

[1] Tout en supprimant comme trop longue la suite de cette énumération, je rappellerai que les privilèges pour la fabrication des draps e Louviers datent de 1681.

[2] En 1669, Colbert envoie un inspecteur, le sieur Bellinzani, « pour aire la visite des manufactures, avec pouvoir de se transporter en chacune d'icelles, d'y examiner leurs métiers, quel en est le nombre, s'ils sont montés battants et actuellement travaillant, combien il y a d'ouvriers ou ouvrières, apprentis ou apprenties qui y travaillent, si les étoffes ou ouvrages qui s'y font sont de la qualité et conformes aux ordonnances de S. M. et auxdites lettres de privilèges. » Fonds des Cinq-Cents, n° 204.

Dans l'intervalle qui sépara la mort de Colbert de celle de Louis XIV, la continuité des guerres et le recours de l'administration à des expédients ruineux produisirent sur l'industrie un effet sensible. L'expulsion des réformés, en 1685, eut surtout le tort de priver la France d'une des parties les plus industrieuses de sa population ; car les réformés exclus, par leur religion, de tous les emplois publics, n'avaient d'asile que dans les entreprises particulières ; elle eut aussi pour effet de créer dans les pays étrangers des industries rivales des nôtres. C'est ainsi que des réfugiés français ayant porté la culture du chanvre en Irlande, les toiles de la Bretagne et du Maine ne tardèrent pas à trouver sur leurs marchés habituels une dangereuse concurrence.

Les successeurs de Colbert créèrent bien encore un certain nombre de manufactures, parmi lesquelles on peut citer des manufactures de glaces, de cristaux gravés et ciselés, d'acier, de tapisseries de Perse; etc..... néanmoins la destruction de l'industrie manufacturière était regardée, dès l'an 1701, comme un fait à peu près accompli, et les députés des villes de commerce étaient consultés sur les moyens de la rétablir. Il est curieux de voir qu'à cette occasion le député de Dunkerque protesta contre le système de Colbert, demanda l'abaissement des droits protecteurs, et insista pour que chaque industrie dût ses succès à sa seule supériorité. « Si nos ouvriers, disait-il dans son mémoire, demandent de grandes impositions, ils doivent être considérés comme gens qui n'ont d'autre vue que de s'enrichir aux dépens du public [1]. » Le progrès de la science économique

[1] Les moyens proposés en 1701 par les députés des villes de commerce pour relever l'industrie, n'offrent aucun caractère nouveau. Le député de Nantes se plaint très-vivement de la rareté du combustible. Selon lui, les bois ne se trouvent plus que dans les pays d'où il est impossible de les faire sortir, et l'État doit s'occuper sur-le-champ du reboisement des terres abandonnées. Quant à l'exploitation des mines de charbon de terre, elle est compromise par les droits énor-

ne tarda pas à donner à la liberté des échanges des défenseurs éclairés et nombreux [1].

CHAPITRE XVIII.

DU COMMERCE.

SECTION Ire. — *Commerce intérieur et Commerce d'importation.*

§ 1er. Compagnies pour l'entreprise des transports. — § 2. Foires et marchés. Franchises accordées aux marchands. — § 3. De l'administration commerciale. Chambres et intendants de commerce

Au moyen âge, où les villes n'offraient pas comme aujourd'hui une sorte de marché perpétuel, la tenue périodique de foires privilégiées était chose plus nécessaire que jamais. Quelques marchands colporteurs se rendaient à ces foires en suivant la voie de terre, mais la plus grande partie des marchandises y était transportée par eau, et ce transport appartenait à des compagnies de marchands privilégiés.

§ I. — Compagnies pour l'entreprise des transports.

Une des plus anciennes de ces compagnies fut la hanse parisienne des *marchands de l'eau*, qui existait sous le rè-

mes dont elle est grevée, et dont le monopole appartient à la duchesse d'Uzès.

[1] Voyez surtout un Mémoire de l'an 1710 environ, cité et analysé par M. P. Clément dans son Histoire de Colbert. Il est intitulé : « Mémoire sur le Commerce et les Finances de la France, de ses colonies, de l'Angleterre et de l'Espagne. » Bibl. Roy., mss. supplément français, n. 1792.

gne de Louis VII, et qui conserva jusqu'en 1672 le monopole de tous les transports faits sur la Seine, depuis Paris jusqu'au pont de Mantes. Elle taxait à son gré les marchands étrangers qui naviguaient sur le fleuve, et même ceux qui prenaient les routes de terre parallèles [1]. Elle jouissait de priviléges qui furent toujours considérables, malgré les atteintes successives qu'ils finirent par recevoir. Elle les avait obtenus d'autant plus facilement que les rois dans l'origine avaient grand intérêt à enrichir, même aux dépens des villes de la Normandie ou de la Bourgogne, Paris où ils levaient des tailles et des droits de toute espèce. Une seconde compagnie toute semblable fut créée par Philippe-Auguste en 1192, pour la haute Seine. Une troisième, pour la basse Seine, existait à Rouen en 1350. Il n'était pas rare que plusieurs de ces compagnies, placées dans des villes différentes, formassent une association. Les corporations de plusieurs villes s'associaient aussi de la même manière; par exemple, les marchands de Tournai faisaient partie de la communauté des marchands de Paris pour la vente des vins et de quelques autres denrées [2]. Les corporations d'Arras étaient associées aux corporations du même métier des villes voisines [3].

Les compagnies de transport luttèrent longtemps contre les prétentions des seigneurs dont elles traversaient les terres, et qui voulaient leur faire payer des droits de péage. Elles obtinrent en fin de compte la suppression d'un grand

[1] Depping. Introduction au livre des métiers d'Étienne Boileau. Collection des documents relatifs à l'histoire de France.

[2] Déclaration de 1477.

[3] Lettres de 1481. Calais jouissait des priviléges les plus étendus dans ce genre. Ses habitants étaient exclus des *péages*, des *coutumes*, de toutes les impositions levées sur les marchands dans l'intérieur de la France. Ils jouissaient des franchises et des libertés de toutes les villes où ils s'établissaient. C'était comme un droit de cité dans toutes les bourgeoisies.

re de ces droits. Pour n'en citer qu'un exemple, il n'y ıs un seul roi, depuis Charles VII jusqu'à François I[er], lequel la compagnie des marchands de la Loire éta- ı Orléans ne traitât pour cette suppression[1]. C'était ste la plus puissante association de ce genre. En 1559, e composait de marchands de toutes les villes riverai- u fleuve. Ces marchands envoyaient des députés sala- une chambre commune, et les députés élisaient entre ın procureur général, des commis-gérants, un tréso- Les directeurs de la compagnie, après avoir protesté e les prétentions seigneuriales, finirent par protester ter contre celles des agents royaux[2], quand le fisc du ıt remplacé celui des seigneurs.

II. — Foires et marchés. — Franchises accordées aux marchands.

s foires et les marchés se tenaient dans la plupart des à des époques fixées, sous la protection des seigneurs louaient les places, comme ils louaient aussi celles des s. Un grand nombre de chartes communales ou de let- le priviléges eurent pour effet d'assurer leur tenue pé- que, de les soumettre à une police régulière, de garan- liberté des marchands, et de déterminer la quotité lroits que les seigneurs pouvaient y exiger.

ıelques-unes de ces foires, celles de Beaucaire, celles ıampagne et de Brie, celles du Lendit, furent, dès le siècle, nombreuses et achalandées. On y venait de tou- es provinces de France et même des pays voisins. Les

'oir une déclaration de 1438, confirmée en 1448; des ordonnan- : 1462, 1484, 1516, 1559. J'ai rappelé ailleurs (chapitre XIV, *Des ux publics*), que l'ordonnance de Blois de 1499 autorisa les ıands à faire eux-mêmes les fonds nécessaires pour l'entretien ivières, ce qui équivalait au remboursement des péages levés s seigneurs dans ce but exprès.

lonteil. — Recueil de matériaux manuscrits d'une histoire de ce, t. I[er].

seigneurs comprenaient qu'il était de leur intérêt d'attirer les marchands en leur offrant des garanties. Saint Louis permettait aux marchands étrangers de circuler librement dans ses domaines et les prenait sous sa sauvegarde, à condition qu'ils observeraient les réglements de police et ne feraient point l'usure. Ses successeurs renouvelèrent tous les mêmes dispositions [1].

Les premières garanties que les marchands durent rechercher, furent celles qui les délivraient du danger d'être exposés au paiement des droits féodaux et surtout des taxes arbitraires; ils traitèrent donc soit avec des seigneurs, soit avec le roi pour obtenir des franchises. Sous Philippe le Bel les marchands des foires de Champagne sont mis par une déclaration royale à l'abri de toutes impositions arbitraires (*ab exactionibus quibuscumque*); ils ne paieront en tout état de cause qu'un droit fixe, proportionné au prix de la vente de chaque objet [2]. Semblable faveur est accordée aux Lombards et aux Italiens (1295). Ce droit était perçu par des courtiers que le roi nommait, et qui devenaient les intermédiaires obligés des étrangers pour leurs ventes [3]; tout changement introduit dans sa quotité devait être annoncé aux *capitaines des Lombards* et aux *consuls des villes d'Italie*. pour que ceux-ci en fissent part à leurs nationaux.

Il fallut ensuite assurer la police des grandes foires, et y établir des tribunaux spéciaux dont les membres fussent

[1] Voir une ordonnance de 1268 pour l'expulsion des Lombards et des Caorsins (Corsini), une ordonnance semblable de Philippe le Hardi, une information ordonnée par Philippe le Long en 1316, et une lettre de Philippe de Valois adressée, en 1337, au sénéchal de Beaucaire.

[2] Le denier, l'obole et la pougeoise (partie de l'obole), sur chaque objet vendu. En 1315, le droit est fixé au sou pour livre des marchandises vendues par les *casaniers* Italiens, c'est-à-dire par les marchands Italiens résidant en France.

[3] Le roi fixait aussi le droit que prenaient ces courtiers. (Réglement de janvier 1390 pour les courtiers de draps, à Montivilliers.)

au courant des affaires de commerce, la célérité étant la condition indispensable du jugement de ces affaires. A Nîmes, depuis 1272, un *juge des conventions royaux* jugeait sommairement les causes commerciales. Des juges semblables, appelés aussi gardes, parce qu'ils veillaient au maintien de la police, étaient institués près des foires de Champagne, sous le règne de Philippe le Bel.

Comme on peut le remarquer, les premiers actes qui attestent l'importance de ces grandes foires datent de la fin du XIIIe et du commencement du XIVe siècle, de l'époque où l'unité politique de la France a été un fait certain sinon un fait accompli, et où le pouvoir royal a pu couvrir le commerce de son égide sur toute l'étendue du territoire.

Les successeurs de Philippe le Bel accordèrent aux marchands d'autres garanties. Charles le Bel promit que jamais commissaire royal ne serait envoyé pour assister aux foires, et déclara que si malgré cette défense il s'en présentait un seul, nul ne serait tenu de lui obéir (1326). Il promit encore de nommer une commission composée de membres du Parlement et de la chambre des comptes pour réparer le tort que ses officiers auraient fait éprouver aux marchands (1327)[1]. Philippe de Valois assura aux juges des foires la juridiction la plus étendue, sauf l'appel de leurs jugements qui devait être porté aux grands jours de Troyes (1344). Il réserva seulement à la juridiction royale supérieure, déléguée dans cette occasion, comme si c'eût été en matière de finance, à la chambre des comptes, toutes les causes qui intéressaient la souveraineté, ainsi que le soin d'interpréter les ordonnances. Philippe de Valois est peut-être le roi qui

[1] Les marchands stipulent souvent des garanties contre les exactions des agents financiers de l'État. « Qu'aucuns marchands ou autres ne soient cherchés en chemins, ni en villages, mais seulement aux ports et passages qui seront par nous ordonnés en lieux notables et convenables. » (Art. 9 de la grande ordonnance de 1358.)

prit le plus de mesures favorables au commerce des foires intérieures : il permit aux étrangers, ce qui était indispensable, de déroger dans certaines limites aux ordonnances de monnaie, et comme il voulait les forcer à venir acheter des draps en France, il défendit l'exportation des laines. Enfin il régla les attributions des gardes de ces foires et leur enjoignit de faire élire par les marchands, de *bonnes et loyales personnes expérimentées auxdits métiers*, qui seraient chargées de garantir la bonté des marchandises et de frapper d'amendes arbitraires ceux qui en vendraient de mauvaises [1].

Quand on eut ainsi ouvert des marchés sûrs aux étrangers qui faisaient le commerce en France par la voie de terre, on fut amené à ouvrir certains ports au commerce maritime. Les ports de la Méditerranée et de l'Océan appartenaient pour la plupart à de grands feudataires qui y avaient laissé subsister, souvent même confirmé d'anciens usages, d'anciennes franchises. Ces usages, ces franchises furent étendus pendant le XIV[e] siècle aux ports de la Manche. Harfleur, qui commandait l'entrée de la Seine à une époque où le Havre n'existait pas encore, fut ouvert aux marchands d'Aragon, de Majorque, de Castille, de Portugal et de Plaisance en Italie [2] ; le Crotoy et Abbeville le furent à ceux de Castille [3]. Les rois s'engagèrent à entretenir les ports de ces villes, et pour encourager le commerce, ils y supprimèrent les droits d'entrée ou les réduisirent d'une manière considérable ; ils accordèrent aux Portugais l'exemption de tous droits d'exportation pour les marchandises qu'ils tiraient de France en retour de celles qu'ils y apportaient. Les Castillans furent placés sous la sauvegarde royale ; ils jouissaient d'un délai d'un an

[1] Voir l'ordonnance de 1349.
[2] Priviléges de 1309, 1339, 1340 et 1369.
[3] Priviléges de 1340, 1398, 1406, 1424 et 1435.

s'ils étaient forcés de quitter le royaume; ils soumettaient leurs différends personnels à des juges de leur choix, et dans leurs contestations avec des Français, ils n'étaient justiciables des prévôts ordinaires qu'autant que ces derniers choisissaient des assesseurs castillans. Ils désignaient eux-mêmes leurs courtiers, sauf à les faire agréer par les officiers locaux. Après avoir fait entrer leurs marchandises en franchise, ils pouvaient les réexporter sans payer de droits, à moins que ce ne fût pour les aller vendre dans des pays ennemis de la France [1]. Charles VII les autorisa plus tard à choisir un ou deux procureurs pour gérer en France leurs intérêts [2]. C'est une chose digne de remarque que l'ancienne législation française se soit toujours bien plutôt proposé pour but d'attirer les étrangers dans le royaume que de favoriser les entreprises des marchands français à l'étranger.

Les étrangers qui s'établissaient en France devaient s'efforcer d'entrer dans les bourgeoisies, et celles-ci devaient à leur tour les repousser [3]. C'est vers la fin du règne de Charles V que les portes des bourgeoisies commencèrent à s'ouvrir pour eux, et que l'exemple d'Harfleur, où depuis 1339 ils étaient assimilés aux habitants, cessa d'être une exception. On leur assura même en ce cas de grands avantages. Ainsi des étrangers obtiennent, en 1378, de résider pendant plusieurs années à Amiens, à Abbeville et à Meaux pour y former des établissements de commerce et de banque. Ils ne sont soumis qu'à la justice royale, ne paient qu'un simple cens aux seigneurs dont ils habitent la terre; ils

[1] Ce dernier privilége était au reste assez commun. Les Vénitiens en jouissaient pour les marchandises qu'ils apportaient en France par la route de terre.

[2] En 1435.

[3] Philippe le Long révoque, en 1320, les droits de bourgeoisie accordés en France aux Italiens, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions qui y sont attachées.

sont exempts de tous les impôts, excepté de ceux qui sont levés au sujet des guerres. Ils jouissent, pendant les six années, d'un monopole exclusif, et s'ils quittent la France avant le terme expiré, ils peuvent présenter à la chambre des comptes d'autres personnes qui seront subrogées à leurs priviléges[1].

Ces priviléges devaient plus tard servir de modèle à tous ceux qu'obtinrent les entrepreneurs d'un commerce ou les fondateurs d'une industrie. Dans la circonstance que je viens de rapporter, ils eurent pour effet d'assimiler peu à peu les étrangers aux nationaux ; car il ne faut pas s'y tromper, les priviléges, qui faisaient des brèches nombreuses au système d'exclusion, n'étaient en réalité que la forme sous laquelle devaient s'établir la liberté et le droit commun.

Quand Charles VII eut centralisé la police, constitué une armée régulière, et délivré la France des brigandages auxquels elle avait été en proie pendant la guerre de cent ans, le commerce intérieur dut prendre une activité nouvelle[2]. On s'explique ainsi comment les actes qui le concernent se trouvèrent si nombreux sous les deux règnes suivants.

Charles VII rétablit d'abord dans tous leurs priviléges les foires de Champagne et de Brie qui avaient fait de grandes pertes durant les guerres[3]. Il créa ensuite en leur accordant des priviléges semblables les foires de Lyon, qui se tinrent d'abord deux et trois fois l'an, puis quatre fois à

[1] On trouve des exemples d'autorisations semblables en 1380 et en 1382 pour différentes villes ; en 1403 pour Rouen ; pour les Lombards qui s'établissent à Noyon, en 1381 ; pour ceux de Troyes, en 1392 ; d'Amiens, de Meaux, de Laon et de Mouzon, en 1406. Voir une ordonnance de 1398 autorisant la formation d'un entrepôt au Crotoy pour la guesde (le pastel).

[2] Cela est d'ailleurs attesté par l'historien Mathieu de Coucy.

[3] En 1445.

rtir du règne de Louis XI [1]. Ces foires de Lyon furent incipalement instituées dans le but de faire concurrence celles de Genève, par lesquelles on se plaignait que l'arnt sortît de France; les foires de Genève furent donc in-dites à tous les marchands français, et les marchands angers qui s'y rendaient se virent refuser soit le pasge par la France pour eux-mêmes, soit le transit pour urs marchandises. Tous les étrangers au contraire furent mis aux foires de Lyon, excepté les Anglais, *nos ennemis ciens*. Tous les changes y furent permis, excepté ceux nt l'effet devait être de faire passer à Rome l'argent de ance d'une manière directe ou indirecte. Elles eurent leur ridiction spéciale, sinon exceptionnelle. Des prud'hommes tables, « ainsi, porte l'ordonnance, qu'il est accoutumé x foires d'Anvers, Bourges et autres lieux » y jugèrent affaires commerciales, sauf l'appel aux juges ordi-ires. Ils étaient institués par le bailli de Màcon sur la signation des conseillers de Lyon, qui désignaient aussi courtiers.

Sous Louis XI et sous Charles VIII, le nombre des foires ivilégiées s'accrut si rapidement qu'il semble que le pri-lége, après avoir été l'exception, devint la règle. Les lles, les seigneurs même s'empressaient d'obtenir des ncessions de ce genre, dont beaucoup durent être faites prix d'argent [2]. Le Recueil des Ordonnances en est rempli.

[1] Priviléges de 1420, de 1444 et de 1463.

[2] Voir le *Recueil des Ordonnances*. — Qu'il suffise de citer ici : 55, priviléges pour les foires de Saint-Laurent et du Lendit, de ampagne, de Saint-Romain, de Rouen et de Guibray ; 1462, éation de foires à Saint-Xandre dans l'Aunis, à Bourg en Guyen-, à Bayonne ; 1463, à Buset dans le Languedoc, à Notre-Dame de ches, à Dampierre, Pontremy, Tricot et Crèvecœur en Picardie, Senarpont dans le Ponthieu ; en 1464, concession de franchises aux ires d'Arras. Établissement de trois foires à Puylaurens, en 1464, de sept à Issoudun, en 1465. Autres créations de foires à Luilly Picardie (1464), à Liévray (1466) ; aux Granges, à Saint-Ulpise

Ce qu'il est curieux d'observer, c'est que des rivalités commerciales s'élevèrent entre les villes de France, comme il y en avait depuis longtemps entre les villes de Flandre ou celles d'autres pays commerçants. Pézénas et Montagnac dans le Languedoc obtinrent, en 1471, la révocation des foires de Beaucaire, dont le privilége nuisait au leur; toutes les villes de la province avaient appuyé cette demande. Les luttes de ce genre, qui n'étaient alors que celles d'intérêts rivaux, mais qui devaient bientôt se renouveler sur tous les points du territoire, avaient pour résultat éloigné de préparer le remplacement des priviléges par des lois générales.

On voit qu'à la même époque les priviléges accordés aux étrangers, tout en restant individuels ou en continuant de ne s'appliquer qu'à une seule catégorie de personnes, devenaient plus explicites et plus nombreux. C'était tantôt la suppression du droit de bris, et tantôt celle du droit d'aubaine [1]; le droit d'aubaine fut même supprimé dans le Languedoc d'une manière uniforme [2], sur la demande des États de la province. Ailleurs les étrangers obtinrent que leurs causes fussent jugées en appel par les gouverneurs des villes, sans être jamais à l'avenir portées devant les Parlements, ce qui avait entraîné pour eux de longs et fâcheux retards [3]. Certaines villes,

près Brioude (1467); à Arques (ancienne foire rétablie), en 1468; à La Fère, à Ornoy, à Sassenage, à Saint-Maixent, en 1469; à Chatres-sous-Montlhéry et à Caen, en 1470; à Davesnecourt, en 1471; à Monville en 1472; à Pinhols en Auvergne et à Puissagny en Saintonge, en 1476; à Amiens, à Nègrepelisse et Morier en Querci (1477); à Bèze dans le diocèse de Langres, à Taillebourg, et à plusieurs villes d'Auvergne, en 1480; à Gannat et à Craonne, en 1481; à l'abbaye de Saint-Germain-des-Prés, en 1483. On pourrait faire pour le règne de Charles VIII une énumération semblable.

[1] Voir le chapitre X, section *des Droits domaniaux*.

[2] Ordonnances de 1475 et de 1484.

[3] Priviléges des Hollandais, Flamands et Brabançons, en 1462.

comme Toulouse, Montpellier, offrirent une franchise complète aux étrangers qui vinrent s'établir dans leurs murs [1]. Les marchands de la Hanse teutonique furent de tous les étrangers ceux qui reçurent les priviléges les plus considérables [2].

J'ai parlé ailleurs de la réduction des péages [3]. Il faut rappeler que la liberté du commerce de terre et de mer fut assurée aux gens des trois États du Languedoc dans leur province et sur leur demande. Les États généraux de 1484 écrivirent à leur tour dans leurs cahiers « que le cours de la marchandise devait être entretenue franchement et libéralement par tout le royaume, et qu'il devait être loisible à tous marchands de pouvoir marchander tant hors le royaume et pays non contraires au roi que dedans par mer et par terre. » En 1498, la Bourgogne fit comprendre parmi ses priviléges, la liberté pour tous ses habitants, marchands ou autres, de passer et repasser par toutes les provinces de France [4].

Le XVIe et le XVIIe siècle n'offrent guère que la répétition des mêmes faits, suppression de taxes d'une part et de l'autre nouveaux priviléges; ici, comme partout, le privilége n'était la plupart du temps que la forme transitoire que la liberté tendait à revêtir pour se faire place dans le monde. Tous les jours, d'ailleurs, la France étendait son commerce et se trouvait en relation avec des pays nouveaux.

[1] Priviléges de 1472 et de 1484.

[2] Lorsque les marchands étrangers ou autres étaient sans ressources, on leur assignait telle ou telle ville pour résidence. Les villes ainsi assignées étaient obligées de leur payer une subvention, dont elles faisaient elles-mêmes le fonds, comme elles le jugeaient à propos, au moyen d'un emprunt ou d'une taxe extraordinaire.

[3] Voir surtout le chapitre XI, section VII.

[4] La Rochelle obtint même le droit de commercer avec les étrangers en temps de guerre.

§ III. — De l'administration commerciale. Chambres et intendants de commerce.

Dans le principe, l'État ne s'occupa du commerce que pour lui imposer des réglements, dont l'exécution fut presque toujours abandonnée aux juges locaux ou aux officiers ordinaires. Là se borna son intervention; toutefois certains offices, tels que ceux de juges spéciaux ou de courtiers, appartinrent en beaucoup de cas à la nomination royale.

Sous le règne des derniers Valois, plusieurs causes concoururent à la formation d'institutions commerciales un peu plus régulières. La division des juridictions, introduite par Lhôpital, fit successivement établir des tribunaux de commerce assez uniformes dans un grand nombre de villes[1]. D'un autre côté, l'intérêt fiscal fit convertir la plupart des offices de commerce, qui avaient été libres jusqu'alors, en offices royaux. Tous les courtiers devinrent officiers royaux sous Charles IX, en 1572, et les banquiers sous Henri III, après l'édit de 1581. La fiscalité ne s'en tint pas là : elle multiplia le nombre de ces offices, et les assimila plus ou moins, pour attirer les acheteurs, à ceux de judicature et de finance ; elle leur attacha par exemple, en 1620, l'hérédité, moyennant un supplément de prix[2].

Enfin Henri IV, guidé par le désir de faciliter le mouvement des affaires et l'accroissement de la richesse publique, créa en 1601 une chambre de commerce, dont les attributions comprirent à la fois le commerce de l'intérieur et celui des pays étrangers. Cette chambre ne remplit qu'imparfaitement son but, parce qu'elle n'était composée que de membres du Parlement ou de la cour des aides, auxquels le roi désignait pour assesseurs quelques courtisans; mais sa

[1] Voir le chapitre VIII, § XIV.
[2] De la Marre. *Traité de la Police.*

création n'en atteste pas moins que le gouvernement avait compris la nécessité de prendre en main la gestion des intérêts commerciaux et de centraliser toutes les mesures qui les concernaient [1].

La chambre de commerce, ainsi composée, fut d'ailleurs bien loin d'être inutile. On voit que dès les premières années du XVIIe siècle, d'importantes propositions lui furent adressées ou envoyées. Les auteurs des mémoires qu'elle recevait, et que nous avons encore en grand nombre, demandaient que les priviléges accordés aux Hollandais commerçants dans nos ports, et ces priviléges n'étaient autres que le droit commun, fussent étendus à tous les autres peuples; que des facteurs fussent institués par le roi et chargés de correspondre exclusivement avec les marchands étrangers, de payer pour eux les taxes, les assurances de mer; que les droits des douanes intérieures (on sait que Louis XIII essaya d'en modifier le système sans y réussir) fussent abaissés pour les marchandises étrangères, supprimés pour les marchandises françaises; seulement chaque marchand français aurait acheté au roi pour trois écus une lettre de franchise tous les six mois. Afin d'éloigner les risques que couraient les marchandises étrangères à l'entrée des ports de France, on eût établi dans chaque port, aux frais des marchands, un convoi chargé d'escorter ces navires. On proposait aussi de fonder des établissements de crédit et d'instituer des chambres dans les principales villes, à Calais, à Rouen, en subordonnant ces chambres à celle de Paris [2]; du moins ce plan est exposé dans un des mémoires les plus considérables de cette époque. On voit expliquer dans un autre comment l'augmentation des tarifs de la douane de Lyon

[1] Lettres du 13 avril 1601, renouvelées en 1602, 1608 et 1609. La chambre de commerce cessa de se réunir en 1610, mais fut rétablie en 1615.

[2] *Mémoire sur le Commerce.* Fonds des Cinq-Cents, nº 203.

avait porté un grave préjudice aux foires de cette ville.

La création de la chambre de commerce de Paris eut donc des résultats heureux, quoiqu'elle n'existât d'ailleurs qu'à l'état d'essai, et qu'elle eût cessé deux fois, sous Louis XIII, de se réunir. En 1654, sous le gouvernement de Mazarin, M. de Chanut, celui qui fut plus tard ambassadeur en Suède, proposa de la rétablir sur une base plus large, à titre de commission permanente, sans lui attribuer de gages ni de juridiction. Elle eût été composée de quatre membres du conseil, *des plus anciens et des plus entendus*, et de quarante marchands, dont quatre de Paris et deux de chacune des principales villes, tous choisis par le roi sur une liste triple de présentation. Ainsi organisée, elle devait recevoir tous les avis et toutes les plaintes; elle devait aussi préparer les tarifs et les statistiques commerciales [1].

Colbert exécuta ce projet. Il créa [2] une nouvelle chambre de commerce, dont il se réserva de choisir les membres sur les listes de présentation dressées par les notables des principales villes. Les autres négociants dont les noms étaient portés sur ces listes dûrent former trois autres conseils provinciaux, l'un pour la Picardie, la Normandie, la Bretagne et la province de Tours, le second pour le Poitou, la Saintonge et la Guienne, le troisième pour Lyon, le Languedoc et la Provence. Ces conseils, destinés à donner des avis et à répondre aux questions qui leur étaient soumises, dûrent être présidés chacun par un maître des requêtes.

Après l'établissement de cette chambre centrale et des conseils provinciaux, Colbert publia l'ordonnance de commerce de 1673, qui fit disparaître l'extrême variété des an-

[1] C'était elle, ajoutait M. de Chanut, qui devait le mieux découvrir « les secrets du change de l'argent, et de l'évaluation et cours des monnaies, qui ont toujours été très-difficiles à pénétrer. » Voyez aux Pièces justificatives.

[2] 5 décembre 1664.

:iennes règles, et dont les principales dispositions subsis-ent encore aujourd'hui. Il rendit uniformes les tarifs de louanes, tant ceux de l'intérieur que ceux des frontières, ·t supprimant dans un grand nombre de cas l'effet de ces louanes, il accorda le libre transit aux marchandises trans-›ortées de la Flandre à Marseille pour y être embarquées. ?'est dans ce but que Dunkerque en 1662, et Marseille en 669, furent déclarées ports francs; on espérait y attirer es étrangers, auxquels on y assura la jouissance d'un en-repôt libre de toute espèce de charge pour leurs marchan-ises; à Dunkerque, ils n'avaient qu'à remplir certaines onditions de domicile pour exercer les droits de citoyens rançais. Quant à Marseille, la déclaration de la franchise de on port eut pour principal but de lui assurer tout le com-ıerce du Levant, espoir qui fut en partie réalisé, parce que ulle puissance n'avait avec la Porte Ottomane de traité ussi explicite que les *capitulations* de la France. Les au-:es ports reçurent des avantages analogues. Colbert fit our eux ce qu'on appela l'ordonnance pour l'étape des illes maritimes, c'est-à-dire qu'il accorda aux négociants e tout pays la faculté d'y placer leurs marchandises à l'en-·epôt, et de se faire restituer, s'ils les réexportaient, les roits d'entrée qu'ils auraient payés, ou, pour employer le ıngage actuel, le *draw back*.

Les mémoires adressés à Colbert présentent sous une ›rme souvent ambitieuse et vague une assez vive intelli-ence du rôle des intérêts matériels et de leur influence sur :s destinées du pays [1]. Le plus considérable est assurément :lui du chevalier de Clerville, qui fut envoyé, en 1664, our visiter les ports de Picardie et de Normandie, et qui, près avoir recueilli les plaintes et les demandes des négo-

[1] Voir un mémoire rédigé sous Mazarin, mais qu'il importe de rap-eler ici, et dont le titre est : « *Plan véritable de l'état présent des ffaires de l'Europe.* » Fonds des Cinq-Cents, n° 203.

ciants, soumit au ministre une série de projets destinés à une exécution successive. « Pour rétablir le commerce, disait-il, il ne faut que de l'ordre, et puis encore de l'ordre. » Ce fut le chevalier de Clerville qui proposa de modérer les droits des cinq grosses fermes, dans l'espoir d'augmenter la consommation, ce qui devait tourner au profit du bien-être général, sans nuire au trésor, puisqu'il réparerait promptement la perte momentanée qu'il aurait faite. Il proposa aussi la suppression ou le remboursement des droits locaux, le rétablissement de toutes les anciennes foires. Il demanda que la construction de casernes exemptât les villes de manufacture du logement des gens de guerre, que le cabotage et le transport du sel sur les côtes fussent réservés de préférence aux matelots français[1], etc.

On comprenait que les conditions de la société n'étaient plus telles qu'au moyen âge, et que la richesse était devenue plus nécessaire que jamais, surtout comme moyen de puissance. Ruinés par le luxe, par la guerre, par l'usure, les nobles devaient recourir au commerce pour réparer les brèches de leurs fortunes. Pourquoi le commerce était-il méprisé en France, au lieu d'être honoré comme en Angleterre et à Venise[2]? Les compagnies formées pour le commerce colonial se plaignaient de leur côté que le désir d'acheter des terres nobles ou des offices pour leurs enfants entraînât la plupart des négociants à retirer les fonds placés chez elles, dès qu'ils avaient acquis une certaine fortune, c'est-à-dire au moment même où leur concours pouvait être le plus utile.

Tels furent les considérants de l'ordonnance de 1669, qui accorda aux gentilshommes l'autorisation de faire le com-

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 122. Voyez les pièces justificatives.
[2] Mémoire intitulé : « *Plan véritable de l'état présent des affaires de l'Europe.* »

merce de mer sans déroger. Elle n'eut, au reste, d'autre effet que de généraliser une autorisation déjà donnée pour beaucoup d'entreprises particulières. Elle admit seulement la distinction du commerce de détail et du commerce en gros : si le premier continua d'être interdit à la noblesse, le second, anobli déjà par les priviléges de Lyon et par la coutume de Bretagne, fut déclaré « l'une des plus honnêtes occupations de la vie civile[1]. » L'ordonnance de 1669 fut renouvelée en 1701, et l'on ne fit qu'une seule exception, justifiée d'ailleurs par des raisons assez plausibles, au sujet des magistrats. On dispensa même les nobles de la condition jusqu'alors obligatoire d'être membres des communautés pour devenir éligibles aux charges des juridictions consulaires.

Les derniers ministres de Louis XIV hâtèrent le développement des germes de l'administration commerciale préparés par Henri IV et par Colbert. A côté de l'assemblée consultative, Chamillart institua un pouvoir chargé de l'action. En effet, après avoir converti (arrêt du 29 juin 1700) l'ancienne chambre de commerce en un conseil général permanent, qui avait à peu près la même composition, mais ne comprenait que douze marchands délégués directement par les principales villes, il créa des intendants de commerce, sorte de directeurs généraux, auxquels il confia la préparation des projets de loi et l'administration cen-

[1] De la Roque, le champion du droit divin de la noblesse, rappelle à propos de l'ordonnance de 1669 cette phrase de Cicéron : « Mercatura, si tenuis est, sordida putanda est : si magna et copiosa, jure » optimo videtur laudari. » Pour mieux défendre l'ancienne ordonnance, il prétend qu'elle n'a pas établi de règle nouvelle ; il veut qu'elle ait conservé une règle ancienne, et il rappelle que Jacques Cœur, qui battait monnaie à son coin, fut réputé noble, malgré le commerce qu'il faisait au Levant. Les exemples qu'il cite ne prouvent, en définitive, qu'une seule chose, c'est que depuis longtemps l'amour de la spéculation et du gain luttait contre le préjugé.

trale du service. Le nombre des charges de ces intendants fut même augmenté en 1708, ainsi que celui des charges d'inspecteurs généraux des manufactures, mais on les réduisit en 1715 à leur chiffre primitif.

La nécessité d'une direction centrale, et celle de confier cette direction à des hommes spéciaux ayant la connaissance du commerce ou formés par lui, étaient généralement reconnues. Le député de Nantes, Du Halley, demandait même dans un mémoire rédigé en 1701, que le nouveau conseil eût une juridiction, et pût terminer les conflits que les rivalités industrielles ou commerciales soulevaient entre les provinces ; ce qui lui aurait assuré des attributions assez semblables à celles des différentes cours supérieures de l'administration. En fait, ce vœu fut exaucé dans une certaine mesure par la création des intendants ; car ils eurent la juridiction de l'administration commerciale en première instance et sauf l'appel au conseil privé. Le député de Nantes insistait également pour qu'on rétablît partout les chambres de commerce particulières qui avaient cessé de se réunir, et pour que le gouvernement entretînt de continuels rapports avec ces chambres, ou, dans les villes qui n'en auraient pas, avec les juges-consuls. La justesse des observations comprises dans les mémoires que Chamillart fit rédiger en 1701, atteste combien l'intelligence des intérêts commerciaux s'était rapidement développée depuis quarante ans.

Je ne puis omettre un fait remarquable et qui est une preuve manifeste de l'augmentation survenue dans les transactions commerciales de toute sorte; ce fut la construction d'un bâtiment destiné à la Bourse de Paris. Jusqu'en 1685, les marchands s'étaient réunis dans une des salles du Palais de Justice, mais cette salle ne suffisait plus au nombre croissant des vendeurs et des acheteurs[1]. Ainsi l'administra-

[1] Voir le Mémoire de l'intendant de la généralité de Paris

tion centrale du commerce se forma, précisément à l'époque où les opérations de bourse prirent un plus grand développement, reçurent une publicité plus complète, exercèrent enfin une influence plus directe sur les actes du pouvoir.

Telle est en résumé l'histoire des mesures employées par le gouvernement pour protéger et développer le commerce intérieur de la France. Ce commerce, presque nul au moyen âge, reprit quelque vigueur quand la centralisation monarchique eut ramené l'ordre ; mais longtemps abandonné à lui-même, il dut combattre à peu près seul les obstacles qu'il rencontrait dans l'organisation sociale, dans les lois, dans les préjugés. Au milieu d'une société où le privilége faisait la force, il s'éleva par le privilége qui devait le conduire à la liberté, et lorsqu'il eut acquis par ce moyen une puissance suffisante, il implora la direction supérieure du gouvernement, et devint l'objet d'une branche nouvelle de l'administration centrale[1].

[1] Il est inutile d'entrer dans le détail des branches particulières du commerce intérieur. Je dois rappeler cependant que le commerce du blé et celui des denrées furent l'objet de réglements spéciaux qui avaient pour but d'assurer les approvisionnements. J'ai montré dans un autre chapitre (chapitre VII, section II, § V), comment le droit d'autoriser l'exportation des denrées d'une province à l'autre avait appartenu d'abord aux pouvoirs locaux, puis avait été accaparé par les rois. Je renvoie à la section suivante pour ce qui concerne le commerce des blés avec l'étranger.

Section II. — *Commerce extérieur. — Exportation. — Marine marchande.*

§ 1er. La France, dans l'origine, fait peu de commerce avec l'étranger. — § 2. Caractère de ses premiers traités de commerce. — § 3. Essor du commerce maritime sous Louis XIII. — § 4. Mesures de Colbert relatives au commerce extérieur. Organisation des consulats. Développement du système prohibitif. — § 5. Le commerce extérieur ne cesse pas de s'accroître dans la dernière partie du règne de Louis XIV.

§ I. — La France dans l'origine fait peu de commerce avec l'étranger.

La France ne fit presque aucun commerce à l'extérieur avant le quinzième siècle, et ce qui le prouve le mieux, c'est que les principaux, j'allais dire les seuls documents que nous ayons à ce sujet, sont des ordonnances qui défendent l'exportation.

On craignait de s'affaiblir ou d'enrichir ses voisins, si l'on portait chez eux des denrées ou tout autre objet qui pût leur être de quelque utilité. Philippe le Hardi défendit, en 1277, toute exportation des laines, des vins et des grains; Philippe le Bel, en 1296, défendit celle de l'or, de l'argent monnayé ou non, des joyaux, des pierres précieuses, des armes, des chevaux et de tout ce qui servait à la guerre. Il est probable qu'on avait fait autrefois des ordonnances semblables pour chaque grand-fief avant d'en faire pour tout le royaume.

La France ne comprenait d'ailleurs à cette époque que le domaine royal, c'est-à-dire, les provinces du centre; ceux de ses produits dont les étrangers se passent le moins aisément, les grains et les vins, pouvaient être expédiés par la Guyenne en Angleterre, et par les ports de la Méditerranée dans les pays du Midi[1].

[1] L'exportation du blé ne paraît elle-même avoir été interdite dans les provinces du centre que dans le cas d'insuffisance des récoltes. (Voir des défenses de 1322, 1330, 1398, 1410, 1419.)

J'ai expliqué, au chapitre des droits de traites, comment Philippe le Bel rendit les prohibitions générales en se réservant de vendre les dispenses, et comment on en vint à dresser des tarifs. La faculté de commercer librement avec les étrangers fut toujours regardée comme un privilége, et ce privilége, restreint dans toute circonstance, le fut surtout quand ces étrangers étaient les ennemis de la foi ou ceux de la France[1] : dans ces deux cas, toute espèce de relations avec eux était interdite. La première interdiction, celle qui concernait les ennemis de la foi, cessa d'être observée rigoureusement à partir du xve siècle : du moins Charles VI signa, en 1403, avec Tamerlan, une convention qui est un de nos plus anciens traités de commerce, et par laquelle les deux souverains s'engagèrent à garantir réciproquement les droits des sujets français ou tartares qui trafiquaient dans leurs États. Peu de temps après, on voit Jacques Cœur faire le commerce d'Orient; des armateurs du Midi le faisaient aussi, et comme ils avaient été exposés à des poursuites pour ce fait, les États de Languedoc, en 1456, s'en plaignirent très-vivement. Enfin le traité des capitulations signé par François Ier avec Soliman, en 1535, fit disparaître les traces de l'ancienne prohibition. Quant à la seconde règle, elle resta longtemps encore écrite dans le droit international de l'Europe. On l'appliquait même de la manière la plus rigoureuse : ainsi Charles VI défendit, en 1408, de rien transporter dans le pays où résidait Pierre de Luna, que la France avait cessé de reconnaître comme pape, et Charles VII, en 1443, défendit tout commerce

[1] Voir des lettres de 1303 autorisant les marchands à sortir de France. Un exemple suffira pour prouver combien la France faisait peu de commerce avec les étrangers. Rouen était la seule ville de Normandie qui pût commercer avec l'Espagne. Cherbourg pouvait aussi y envoyer un vaisseau, mais avec l'obligation pour ce vaisseau d'entrer dans la Seine lors de son retour, et de payer à Rouen même un droit aux agents royaux.

avec les provinces françaises qui étaient encore au pouvoir des Anglais.

Les mers étaient infestées de pirates. Les bâtiments français des ports de la Méditerranée risquaient sans cesse d'être pillés par les Aragonais ou les Génois, et comme ni le roi d'Aragon, ni la république de Gênes n'étaient ordinairement les maîtres de donner satisfaction, la France se vengeait en délivrant à des corsaires des lettres de marque et de représailles. De pareilles lettres étaient souvent accordées par les officiers royaux ; Charles VII déclara, en 1443, que nul autre que lui-même ou le Parlement ne pourrait les octroyer [1]. Ce fait peut montrer combien le commerce maritime éprouvait encore d'obstacles au xv[e] siècle, et comment on commença vers cette époque à substituer dans tous les rapports de peuple à peuple l'action des gouvernements à celle des provinces limitrophes, ou même à celle des particuliers.

§ II. — Caractère des premiers traités de commerce.

La conclusion d'un assez grand nombre de traités fut le résultat du changement que je viens d'exposer, et tous ces traités renfermèrent des articles spéciaux au sujet des relations commerciales, qui n'avaient guère rencontré jusqu'alors d'autre protection que celle des armes. Deux traités de commerce entre la France et l'Aragon, stipulant des avantages réciproques et un abaissement du tarif des douanes, furent conclus en 1415 et en 1454, et firent, si peu libéraux qu'ils nous paraissent, une première brèche au système de la prohibition absolue. La liberté réciproque du commerce fut stipulée par le traité de Cologne en 1456, en-

[1] Il ne paraît pas cependant que le vœu de Charles VII ait été immédiatement exécuté, car les États du Languedoc demandèrent encore, en 1456, que nul ne pût armer de corsaires sans l'autorisation royale.

tre la France et le Danemark [1]. Elle le fut successivement avec d'autres pays, et principalement avec l'Angleterre [2] et l'Espagne [3]. Le traité de 1498, signé avec Ferdinand et Isabelle, roi et reine d'Aragon et de Castille, statua que des *conservateurs de la paix* siégeraient alternativement sur l'une et l'autre frontière, pour prévenir les difficultés que les affaires de commerce feraient naître, et le traité de Blois de 1505 stipula la liberté de commerce entre la France et l'Espagne, *tant par terre que par mer ;* stipulation reproduite dans la plupart des traités subséquents. François Ier ajouta aux anciens traités avec l'Angleterre ou l'Espagne diverses clauses relatives, les unes à la capture des pirates, [4] les autres à la liberté des pècheries [5]. Le traité de Madrid (janvier 1526) établit, après les stipulations ordinaires, que les sujets de la couronne d'Aragon auraient, pour leurs draps de laine et autres marchandises et denrées, la liberté du transit par la France, sans payer d'autres droits que les péages anciens de plus de vingt ans, à la condition de n'y rien déballer et de n'y rien vendre. Je ne parle pas de l'abolition du droit d'aubaine, stipulé dans le traité de Cambrai en 1529, et dans beaucoup d'autres [6].

Cette tendance des peuples vers le libre établissement des relations commerciales, dans un siècle que signalèrent la formation du système d'équilibre, le perfectionnement

[1] Voir d'autres traités entre la France et le Danemark en 1498 et en 1518. *Corps diplomatique* de Dumont.

[2] Voir le traité de 1475 prorogé en 1477 ; la convention de 1497 ; le traité de 1514 et celui de 1515.

[3] Voir encore les traités de 1499 et de mars 1514 avec Venise ; de 1500 avec le roi de Hongrie et de Bohême, et avec le roi de Pologne ; de 1512 avec le roi de Navarre.

[4] Convention de 1515 avec Henri VIII.

[5] Traité de Calais signé en 1521 avec Charles-Quint. La pêche y est déclarée libre réciproquement pour les sujets des deux princes, même en temps de guerre,

[6] Voir le chapitre X, *Du Domaine*, section III.

de la navigation et la découverte du Nouveau Monde, est un fait peu remarqué par les historiens, et qui assurément méritait de l'être. Toutefois la liberté du commerce étranger ne tarda pas à se heurter contre deux obstacles, l'intérêt fiscal, qui cherchait à créer de nouveaux impôts, et l'intérêt des industries nouvelles qui voulaient s'assurer la possession exclusive du marché national. Ces deux intérêts se réunirent pour défendre ou pour soumettre à des droits élevés l'entrée des marchandises étrangères.

J'ai exposé ailleurs comment on avait résolu la question fiscale [1], et celle de la protection pour l'industrie [2]. Des trois intérêts mis en présence, celui du commerce avec l'étranger était de beaucoup le plus faible, car il était le plus récent, et il avait à lutter contre la coalition des deux autres. Il fut sacrifié. Les traités de commerce conclus depuis le règne de François Ier devinrent plus rares [3], tandis que les ordonnances prohibitives se multiplièrent. Ajoutez à cela que les peuples étrangers répondirent aux prohibitions par d'autres prohibitions, et que toute guerre politi-

[1] Voir le chapitre XI, *Des Impositions*, section dernière.

[2] Voir le chapitre XVII, *De l'Industrie*.

[3] Les stipulations commerciales sont très-rares dans les traités de la seconde moitié du XVIe siècle. On n'en trouve d'importantes que dans le traité d'avril 1572, conclu entre Charles IX et Elisabeth. On voit que les Anglais y stipulaient d'une manière générale pour les marchands de leur nation les avantages accordés autrefois individuellement à ceux des autres pays par les rois de France, comme la faculté d'avoir en France des magasins, d'y élire leurs gouverneurs, d'y professer librement leur religion, le privilége de n'être soumis à aucune taxe arbitraire. Ce traité renferme une clause encore plus singulière. Charles IX s'engage à faire respecter aux Pays-Bas, en Prusse et ailleurs encore, les biens et les personnes des marchands anglais; si ces derniers éprouvent quelques dommages, il promet de faire adresser des représentations par ses ambassadeurs aux gouvernements auteurs de ces dommages, et de faire arrêter au besoin, par représailles, dans ses États, les marchands sujets de ces gouvernements. Elisabeth contracte un engagement tout semblable au sujet des marchands français.

que ne tarda pas à être accompagnée d'une guerre de tarifs. Pour comble de malheur, la France, dans sa lutte commerciale contre les deux puissances qui étaient ses voisines et ses rivales, l'Espagne et l'Angleterre, éprouvait une infériorité manifeste, celle de la marine.

Il était inévitable que le vice des prohibitions fût démontré et reconnu ; à défaut d'autres preuves, il suffira de citer deux faits rapportés dans les Économies royales de Sully. Du temps d'Henri IV, l'Espagne soumit à un droit de 30 p. 0/0 les marchandises apportées chez elle par des bâtiments français, sous prétexte que ces bâtiments servaient au transport des marchandises hollandaises, alors prohibées dans tous ses ports. La France, par représailles, prohiba d'une manière absolue toutes les marchandises espagnoles, et les Espagnols établirent à leur tour une prohibition semblable de toutes les marchandises françaises. Qu'arriva-t-il ? Les Anglais s'emparèrent du commerce de commission entre les deux pays. « On nous mande de toutes parts, écrivait à Sully Villeroi, envoyé d'Henri IV en Angleterre, qu'ils enlèvent nos toiles et nos blés à furie pour les transporter en Espagne, et que cela ruinera toute la navigation française. » Villeroi était d'avis de menacer les Anglais d'un tarif; Sully pensa que ce serait une faute nouvelle; il aima mieux négocier avec l'archiduc gouverneur des Pays-Bas pour la levée réciproque des prohibitions (1604).

Dans une autre circonstance, Henri IV avait établi sur les vaisseaux étrangers qui entraient dans nos ports un droit d'ancrage proportionnel à celui qui était levé dans les ports étrangers sur les vaisseaux français. Cette prétendue égalité réciproque n'atteignit pas le but que l'on s'était proposé. La faiblesse de la marine française rendait la présence des étrangers dans nos ports indispensable ; ils trouvèrent moyen de s'indemniser du droit en élevant le prix

de leurs marchandises, ou le prix du transport des marchandises françaises[1]. Sully dut proposer aux Anglais pendant son ambassade de Londres la suppression réciproque des droits, comme plus avantageuse de part et d'autre; les Anglais n'eurent garde d'y consentir. La France obtint cependant que ces droits fussent abaissés successivement.

Le principal commerce de la France était alors celui de la Méditerranée et du Levant, parce que les traités conclus avec la Porte ottomane, durant le xvie siècle, lui avaient ouvert en général les ports de la Turquie. Toutefois les États de 1614 se plaignirent que ces traités n'offrissent pas de garanties suffisantes contre le danger des avanies, et n'assurassent pas aux Français les avantages de la nation la plus favorisée dans l'empire Turc, avantages réservés aux Vénitiens. C'était alors une opinion admise à peu près par tout le monde, à tort ou à raison, que le commerce de la France avec l'étranger, surtout dans le Levant, avait été autrefois beaucoup plus florissant. Louis XIII dut renvoyer à une commission de députés des trois ordres l'examen de plusieurs projets qui lui avaient été soumis pour le relever, et Richelieu chargea encore, en 1633, le baron de Séguiran, président de la cour des aides de Provence, de faire une enquête à ce sujet[2].

§ III. — Essor du commerce maritime sous Louis XIII.

Ce fut Richelieu qui entreprit de donner au commerce extérieur et maritime la plus énergique et la plus féconde impulsion.

Les mémoires rédigés au commencement du règne de

[1] C'était peut-être en prévision de ce résultat que les Parlements de Rouen et de Rennes avaient attendu le commandement exprès du roi pour enregistrer l'édit.

[2] Fonds des Cinq-Cents, n° 203.

Louis XIII par des navigateurs ou des marchands, représentent la France comme tributaire de l'Espagne pour le commerce maritime, et lui proposent l'exemple de la Hollande qui s'est affranchie de cette vassalité. Ils mettent le peu de succès des Français dans leurs entreprises de mer sur le compte de l'indiscipline; ils accusent l'isolement de leurs efforts, la petitesse de leurs bâtiments, mal fournis des choses nécessaires et exposés à se perdre au premier danger. Ils accusent encore le manque de marins, le mauvais état des ports, principalement dans la Normandie. La mer était infestée de pirates, surtout depuis les années 1614 et 1615 : on calculait que depuis cette époque la plupart des navires du Havre, de Fécamp, de Honfleur et des autres ports de Normandie, étaient tombés entre leurs mains, et que les voyages pour la pêche de la morue avaient été souvent empêchés.

On demandait donc au roi de contribuer lui-même à la construction de plus grands bâtiments [1], de fournir des armes pour ces expéditions, d'augmenter le nombre des marins, en réservant aux Français une partie du cabotage, en obligeant, par exemple, les fermiers des gabelles à faire transporter le sel sur les côtes par des navires français [2].

Richelieu, nommé en 1626 surintendant général du commerce et de la navigation de France, réalisa la plupart de ces vœux. Quand il eut terminé la guerre de 1627 contre les Anglais, il leva l'interdiction du commerce maritime, qu'il avait prononcée malgré les réclamations des États de Bretagne ; il poursuivit les pirates, fit escorter les navi-

[1] On voit que, d'après l'ordonnance de 1584, l'amiral devait déjà remettre des primes aux armateurs qui feraient construire des navires de plus de trois cents tonneaux.

[2] Fonds des Cinq-Cents, n° 203. Voir deux Mémoires sans date, mais antérieurs à l'an 1626, dont le premier adressé à l'amiral de Montmorency.

res marchands par ses bâtiments de guerre[1], et s'efforça d'attirer les étrangers, en supprimant les droits locaux ou en abaissant les tarifs. Il défendit de charger ou de fréter aucun navire étranger, soit pour l'exportation des produits français, soit pour le cabotage. Toutes marchandises transportées par un étranger au compte de marchands français, durent être saisies, moitié au profit du gouvernement et moitié à celui des dénonciateurs. Des compagnies d'assurances maritimes s'établirent bientôt en France, sur le modèle de celles qui existaient déjà en Hollande, en Angleterre et à Venise[2].

Mais le plus grand acte de la surintendance de Richelieu, fut la réalisation du vœu de Henri IV, la création d'une Compagnie des Indes, semblable à celle qui existait en Hollande. (Voir la section suivante.)

§ IV. — Mesures de Colbert relatives au commerce extérieur. Organisation des consulats. Développement du système prohibitif.

Le commerce extérieur fut négligé par le gouvernement durant les premières années de Louis XIV. Mazarin y songea cependant, quand il eut apaisé les troubles de la Fronde, et Colbert s'occupa de le relever. Colbert favorisa tout à la fois, dans ce but, les entreprises particulières et la formation de compagnies avec le concours plus ou moins actif de l'État. Il essaya d'augmenter aussi les garanties que les négociants pouvaient avoir à l'étranger.

[1] Richelieu fit un édit en 1627 pour l'entretien perpétuel de quarante-cinq vaisseaux chargés en temps de paix de protéger le commerce et de faire des croisières, sans compter les pataches et autres moindres bâtiments. Chacun de ces vaisseaux devait être de quatre ou cinq cents tonneaux, tandis qu'autrefois les navires de commerce n'allaient guère au delà de cent cinquante. Pour faciliter la construction de plus grands navires, il fit assigner en don aux armateurs une certaine quantité de coupes de bois dans les forêts de la couronne.

[2] Fonds des Cinq-Cents, n° 45. Mémoire présenté en 1639 à Richelieu par le sieur Deville.

Il commença par accorder des primes pour la construction et l'entretien des grands navires de commerce, comme il en avait accordé pour la fondation des manufactures. Celui qui construisait un bâtiment de cent tonneaux et au-dessus, recevait une prime de cent sous par tonneau; celui qui l'achetait aux étrangers, une prime de quatre livres. Tout capitaine d'un bâtiment français dont l'équipage serait exclusivement composé de Français, dut recevoir une prime pour chaque voyage entrepris dans les mers du Nord, et une autre prime par tête de colons transportés dans l'Amérique française[1].

De nouvelles compagnies d'assurances maritimes se formèrent sous le patronage de Colbert [2]. La noblesse qui commençait à placer ses capitaux dans le commerce, les plaçait de préférence dans le commerce maritime, et le chevalier de Clerville, qui visita la Normandie, rapporte que tous les marchands du Havre faisaient valoir les fonds de hauts personnages.

Colbert organisa aussi d'une manière uniforme les consulats, destinés à protéger le pavillon français et à faciliter les affaires des nationaux à l'étranger.

L'existence des consulats était déjà fort ancienne; dès le temps des croisades, les villes maritimes de la Méditerranée occidentale entretenaient pour la plupart des consuls dans les ports de l'empire grec ou des pays musulmans [3]. Mais ces consuls étaient nommés soit par les villes elles-mêmes,

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 203.

[2] Par exemple, le chevalier de Clerville en créa une à Rouen. Cependant, en 1664, l'intérêt des prêts à la grosse aventure était encore de 25 p. 0/0. Melon affirme, de son côté (Essai sur le commerce), que les assurances maritimes ne commencèrent à être d'un usage général et les compagnies qui les exploitaient à réussir qu'au commencement du XVIII[e] siècle.

[3] Marseille avait un consul à Tunis en 1250; Narbonne en avait un à Constantinople en 1340, à Rhodes en 1340, et en Égypte en 1397. Montpellier en avait un en Palestine et à Constantinople en 1243, à Chypre en 1254, en Égypte en 1267 et à Rhodes en 1356.

soit par les armateurs et les marchands. On n'en voit pas d'institués par le roi avant l'époque des capitulations signées entre la France et la Turquie ; la France eut alors un consul général pour tous les pays ottomans, et les attributions de ce consul furent d'autant plus étendues que François Ier, l'auteur des premières capitulations, n'avait pas stipulé en son nom seul, mais au nom de toutes les puissances chrétiennes. Peu à peu le nombre des consuls français s'augmenta, et leur nomination fut attribuée au roi. Leurs charges devinrent même vénales, et l'on voit que sous Louis XIII beaucoup d'entre eux les affermaient et venaient vivre en France, ce qui leur fit imposer l'obligation de résider[1].

Colbert renouvela cette injonction[2] ; il fit aussi vérifier tous les titres des consuls qui existaient alors ; il les répartit d'une manière plus conforme aux besoins du commerce, et régla leurs attributions politiques, administratives ou purement commerciales, par un titre de l'ordonnance maritime de 1681. Il leur conféra d'une manière définitive le caractère d'agents de l'État, et leur interdit d'être négociants pour leur propre compte[3]. Il commença encore à exiger d'eux des avis réguliers sur le commerce des pays qu'ils habitaient, et des renseignements d'autant plus nécessaires qu'il n'y avait alors aucune publicité qui pût y suppléer. Chaque État vivait dans une parfaite ignorance de ce qui se passait chez ses voisins; ainsi Colbert écrivait aux ambassadeurs et aux consuls pour leur demander de lui envoyer les tarifs des douanes étrangères, lorsqu'ils pourraient se les procurer.

Au reste cette lacune ne tarda pas à être comblée. Trente ans après, Desmarets avait un assez grand nombre de docu-

[1] Le 20 mai 1618. — [2] 29 mars 1669.
[3] Voir le Fonds Harlai. n° 116.

ments étrangers, et principalement les tarifs. On le voit discuter les usages administratifs de l'Angleterre et de la Hollande, et les comparer avec ceux de la France en homme qui les connaissait à fond : le vœu de Colbert à cet égard avait été parfaitement rempli.

Colbert exerça aussi sur le développement commercial de la France, par les traités qu'il signa et par les lois prohibitives dont il fut l'auteur, une influence très-réelle qu'il est nécessaire d'apprécier ici.

On avait toujours fait des conditions meilleures dans les ports français au pavillon national qu'au pavillon étranger [1]. Cependant la marine marchande de France était encore au XVII[e] siècle, par un concours de circonstances très-diverses, proportionnellement inférieure à celle de toutes les nations voisines; elle ne pouvait surtout entrer en concurrence avec la marine hollandaise, qui lui enlevait la plupart de ses transports. Fouquet entreprit de faire disparaître cette infériorité, par un acte analogue au fameux acte de navigation, qui assura le développement du commerce maritime de l'Angleterre. Un édit de 1659 interdit aux navires étrangers de faire le commerce d'importation, d'exportation ou de cabotage dans les ports de France, à moins de payer un droit de 50 sous par tonneau, dont les nationaux furent exempts. Les étrangers, et les Hollandais les premiers, répondirent bien par quelques actes de représailles; mais tous leurs efforts pour faire abolir ce droit n'aboutirent qu'à obtenir des modérations partielles et insuffisantes, comme celles qui furent accordées à la Hollande par le traité de 1662. La France persista dans une mesure qui, tout en diminuant pour quelque temps le chiffre de son commerce extérieur, lui procura au bout de peu d'années

[1] Je me suis beaucoup servi pour tout ce § du travail plein de sagacité et de conscience de M. Clément sur la vie et l'administration de Colbert.

une marine capable d'entrer en lutte contre ses rivales. Colbert refusa d'abandonner l'œuvre de Fouquet, et, suivant l'expression d'un envoyé hollandais, Boreel, « il remua ciel et terre pour ôter aux étrangers la navigation et le commerce, et faire passer l'une et l'autre aux sujets du roi. »

On comprend que Colbert, animé d'un pareil désir et tout plein de l'idée de favoriser par des prohibitions les manufactures françaises, ait rencontré de grandes difficultés dans ses négociations commerciales avec les étrangers. Les Anglais et les Hollandais se plaignirent très-vivement à Louis XIV ; on leur prouva qu'ils mettaient autant d'obstacles à la navigation française dans leurs ports qu'ils en éprouvaient eux-mêmes pour leur navigation dans les ports français depuis l'édit de 1659, et que cet édit était pour la France un acte de simples représailles. Mais c'était la France qui la première élevait ses tarifs [1]. L'Angleterre et la Hollande, après en avoir demandé en vain la réduction, prirent le parti d'élever les leurs [2]. Ce fut ainsi que les mesures de Colbert firent prendre en peu de temps et dans toute l'Europe un grand développement à la pratique du système prohibitif, et c'est pour cela que les économistes ont souvent donné à ce système, d'ailleurs bien plus ancien, le nom de Colbertisme [3].

[1] Les tarifs de 1664 et de 1667 imposaient à la sortie de beaucoup d'objets, et surtout des draps et des étoffes, des droits si élevés qu'ils équivalaient à une prohibition.

[2] L'établissement du droit de 50 sous par tonneau n'empêcha pas de faire quelques traités de commerce assez avantageux avec des puissances secondaires. Ainsi, Colbert obtint du Danemark (traité du 14 février 1663) que les patrons de navires français qui passeraient par le Sund seraient crus sur parole pour la nature et la valeur de leurs chargements, sans être soumis à aucun droit de visite (art. 10). L'article 13 stipulait que les Danois paieraient en France, comme les autres étrangers, le droit de 50 sous par tonneau.—Voir le *Recueil des traités de commerce* depuis 1648, par MM. d'Hauterive et de Cussy, t. Ier.

[3] Le système prohibitif, appliqué à cette époque d'une manière

Si la prohibition eût entièrement prévalu, elle aurait entraîné, comme conséquence dernière, la cessation des relations internationales; la France eût cessé d'exporter ses produits agricoles, ses vins, par exemple. Il fallut donc admettre quelques tempéraments aux rigueurs des taxes et des tarifs. La France et l'Angleterre entamèrent des négociations longues et difficiles, pour rétablir leur commerce interrompu [1]; enfin, en 1678, la France céda; elle renonça, lors de la paix de Nimègue, à son tarif de 1667 pour s'en tenir à celui de 1664 qui était beaucoup plus modéré. Elle fit la même renonciation vis-à-vis de la Hollande, avec laquelle son commerce avait été interrompu de la même manière. Observons à ce sujet que tous les efforts de Colbert ne purent réussir à faire prévaloir le système prohibitif d'une manière absolue, à l'époque où la situation de l'Europe était pourtant le plus favorable à ce système. Ajoutons que si les traités signés par Louis XIV consacrèrent les succès politiques de la France, ils constatèrent aussi l'échec qu'elle éprouva dans ses prétentions commerciales. Le droit de 50 sous par tonneau fut même abandonné à la paix de Ryswick, en 1697, comme le tarif de 1667 l'avait été à celle de Nimègue. Ce sont là des revers que les histo-

très-rigoureuse et inattendue par la France et l'Angleterre, entraîna la ruine de la Hollande, dont la marine et le commerce se trouvèrent paralysés en peu d'années. Mais la France et l'Angleterre n'en souffrirent-elles pas elles-mêmes? Il serait, je crois, facile de le démontrer.

[1] Il est curieux de remarquer que plusieurs traités furent signés entre l'Angleterre et la France dans cet intervalle; ainsi le traité de Bréda du 31 juillet 1667, le traité de commerce de Saint-Germain du 24 février 1677; plus tard, celui de neutralité du 16 novembre 1686. Ces traités ne renferment pas une seule clause relative à la question des taxes prohibitives; on n'y trouve que la reproduction des anciennes stipulations pour la liberté et les garanties réciproques des marchands anglais en France, et des marchands français en Angleterre.

riens ont peu remarqués. Heureusement, il est permis de croire qu'ils furent, après tout, plus avantageux que funestes.

L'exagération du système prohibitif avait pour le pays un résultat doublement fâcheux. Elle arrêtait l'exportation aussi bien que l'importation. La correspondance de Colbert atteste que le commerce des vins eut beaucoup à souffrir pendant son ministère; il en fut de même de celui des blés. Ce dernier commerce, indépendamment de la gêne à laquelle le soumettaient les prohibitions ordinaires et les guerres de tarifs, fut encore entravé par Colbert lui-même, qui craignait de voir se renouveler la famine et les désastres de l'année 1662. La législation antérieure ne permettait l'exportation des blés que lorsque l'approvisionnement du pays était assuré; cependant les défenses étaient rares, surtout depuis Sully, qui s'était montré très-inquiet d'augmenter les débouchés de l'agriculture. Colbert fut beaucoup plus rigoureux : il découragea les producteurs en suspendant sur leur tête la menace perpétuelle des défenses d'exportation qu'il multiplia outre mesure. Le résultat d'une pareille rigueur fut désastreux; ce ne fut rien moins que l'appauvrissement général de toutes les classes d'habitants dans la plupart des provinces, et par une conséquence naturelle la diminution du commerce et des consommations. Colbert lui-même, dans une lettre qu'il écrivait à Louis XIV en 1681, signalait le mal sans en reconnaître la cause. « Ce qu'il y a, disait-il, de plus important, et sur quoi il y a plus de réflexions à faire, *c'est la misère très-grande des peuples.* »

§ V. — Le commerce extérieur ne cesse pas de s'accroître dans la dernière partie du règne de Louis XIV.

Le développement du système prohibitif devait être fatal aux relations de la France avec les étrangers. Il l'obli-

geait à n'avoir d'autre commerce que celui des colonies, et encore celui de ses seules colonies. Colbert croyait que l'État le plus puissant était celui qui pouvait se passer des autres et ne dépendre que de soi-même. Les mesures à l'aide desquelles il avait espéré atteindre ce but, avaient produit, comme on vient de le voir, de funestes résultats; elles étaient même loin d'avoir eu le succès désiré, puisque la France avait été forcée d'abaisser au traité de Nimègue ses barrières prohibitives. Mais elles avaient engagé le gouvernement de Louis XIV dans une direction qu'il n'abandonna pas sur-le-champ. Si les tarifs furent réduits, la liberté des relations commerciales trouva d'autres obstacles dans les guerres que la France soutint après Colbert contre l'Europe coalisée, et qui fermèrent l'Océan.

Cette époque fut donc encore soumise à l'empire du système prohibitif; et cependant ni la continuité des guerres, ni l'élévation des tarifs anglais ou hollandais, ni les variations du crédit public durant les dernières années de Louis XIV, n'empêchèrent le commerce de la France avec l'étranger d'entrer dans une voie rapide de développement et de progrès. Ce progrès tenait à plusieurs causes. L'extension de la marine militaire avait réagi nécessairement sur la marine marchande, et le commerce était déjà par sa seule force plus puissant que la guerre et les prohibitions[1]. Dans cet état de choses, le gouvernement n'hésitait pas à faire pour lui des exceptions à ses lois générales et aux règles favorites de sa politique. En 1686, l'année même qui suivit la révocation de l'Edit de Nantes, l'interdiction de séjourner en France, prononcée contre les protestants étrangers, fut levée en faveur de ceux qui faisaient le commerce. Cette époque fut aussi celle où

[1] Il suffira de rappeler un fait. En 1709, les négociants de Saint-Malo reçurent d'Amérique trente millions par un seul convoi.

la France négocia avec plusieurs puissances l'abolition réciproque du droit d'aubaine, et où les tarifs de douanes commencèrent à être réglés d'une manière plus libérale, au moins vis à vis des États avec lesquels Louis XIV n'était pas en guerre. Le tarif de 1701 est surtout remarquable en ce sens; les droits de sortie y furent l'objet d'une diminution considérable, et tendirent depuis lors à devenir peu à peu ce qu'ils sont aujourd'hui, un simple moyen de connaître le chiffre des exportations. Les traités de commerce furent conçus dans un esprit beaucoup plus libéral. Celui de 1703, signé avec l'Espagne, assura moyennant un droit très-faible la liberté du transit, même pendant la guerre, aux marchandises des Pays-Bas envoyées à la destination de l'Espagne ou de l'Italie. Une convention signée avec l'Angleterre, en 1713, après le traité d'Utrecht, affranchit de toute visite les marchandises françaises vendues en Angleterre et réciproquement.

On etait donc amené forcément à modifier le système restrictif pour le commerce extérieur. Ce vœu était celui de tous les négociants, et on le trouve exprimé d'une manière très-vive dans les cahiers de la chambre de commerce. Les députés de cette chambre proclament que le commerce doit être libre, partout où il n'exige pas des efforts trop considérables pour des particuliers. « La liberté, dit le député de Nantes, Du Halley, dans un mémoire de l'an 1701, c'est l'âme et l'élément du commerce. Elle excite le génie et l'application des négociants, qui, méditant sans cesse des moyens nouveaux de faire des découvertes et des entreprises, opèrent un mouvement perpétuel qui produit l'abondance partout [1]. » Il demande la création de débouchés, la permission

[1] Et plus loin : « Le commerce est trop gêné dedans et dehors faute de liberté. Il y a dans nos ports grand nombre de vaisseaux marchands à rien faire et qui périssent, ce qui fait que plusieurs jeunes gens de famille qui s'étaient jetés à la navigation s'en retirent.

d'exporter l'or et l'argent, et même tous les autres objets quels qu'ils soient, car il est certain que ce qui sort par une porte rentre par une autre. Le député de La Rochelle, après avoir prouvé que la France pour ôter aux étrangers l'usage d'une main s'était coupé les deux bras, ajoute que la liberté du commerce est la boussole dont il faut suivre la direction [1]. Enfin, c'est dans un Mémoire manuscrit, de 1710 environ, dont l'auteur exerçait sans doute des fonctions administratives importantes, que les actes commerciaux de Colbert ont été le mieux appréciés et jugés, et que l'on est encore aujourd'hui réduit à chercher leur explication [2].

SECTION III. — *Du Commerce colonial.*

§ 1er. Formation de compagnies pour le commerce colonial sous Henri IV et Louis XIII. — § 2. Compagnie des Indes occidentales ; première organisation des îles d'Amérique sous Louis XIV. Rapports des colonies avec la métropole. — § 3. Autres compagnies formées sous Louis XIV.

§ I. — Formation de compagnies pour le commerce colonial, sous Henri IV et Louis XIII.

Le système prohibitif et l'obligation où chaque Etat croyait être de se fournir à soi-même tout ce qui lui était nécessaire, entraînaient comme conséquence inévitable la création de colonies. Autrement le commerce extérieur n'é-

aussi bien que ce grand nombre de matelots qui cessent d'être occupés, ne pouvant subsister. » — Voir aux pièces justificatives.

[1] Le député de Lyon soutient cependant la doctrine de la balance du commerce. — Le Mémoire rédigé sous Mazarin, que j'ai déjà cité plus haut et qui porte le titre de *Plan véritable de l'état présent des affaires de l'Europe*, renferme déjà des observations curieuses sur l'effet des prohibitions à propos du commerce étranger.

[2] Bibliothèque royale. Supplément français, manuscrits n° 1792. Ce Mémoire a été analysé par M. Clément, dans son *Histoire de Colbert*, chapitre XV.

tait pas possible, ou dépendait de trop de circonstances variables. Plus tard l'obligation pour chaque État de défendre ses colonies et de veiller à leurs intérêts, servit au maintien du système prohibitif, de sorte que tous les gouvernements entrèrent dans un cercle vicieux d'où il leur fut difficile de sortir.

Henri IV avait créé en 1604 une première compagnie pour l'exploitation du Canada. Il voulait assurer à la France des avantages commerciaux semblables à ceux dont jouissaient l'Angleterre et la Hollande, et un tel résultat ne pouvait être obtenu que par la formation d'une compagnie. Mais les fonds de cette première compagnie ne furent pas assez considérables pour assurer son succès. Le manque de marins et de pilotes était un autre obstacle; on chargea le président Jeannin, ambassadeur en Hollande, d'en engager dans ce pays au service de la France. Malheureusement les États généraux, voyant que plusieurs des actionnaires ou des agents de la compagnie d'Amsterdam s'étaient laissés gagner, craignirent qu'Henri IV ne travaillât à la dissoudre pour la reconstituer plus tard à Paris; ils envoyèrent le marquis d'Arsens près du roi pour empêcher à tout prix la formation d'une compagnie française, et le résultat de leurs efforts fut que jusqu'à Richelieu tout se réduisit à de simples projets. Parmi ces projets, il faut citer celui d'un juif de Tournai, nommé Isaac Lemaire, qui habitait la Hollande, et qui proposait que le roi et toutes les grandes villes prissent des actions de la compagnie à créer, qu'elle fût indépendante à l'égard du gouvernement, et qu'elle jouît d'un monopole de plusieurs années, pour lutter avec avantage contre sa rivale des Pays-Bas. Les inconvénients du monopole devaient tomber devant le droit reconnu à l'État de fixer un maximum pour le prix des objets vendus[1].

[1] Fonds Saint-Germain. Manuscrits Harlai, n° 116.

Plusieurs essais furent tentés pendant la minorité de Louis XIII. En 1611, un Français du nom de Godefroi, et un Flamand du nom de Gérard le Roi, fondèrent une compagnie avec privilége. Cette compagnie, dissoute en 1615, fut réorganisée la même année avec un privilége de douze ans, pour le commerce des Indes orientales. Les nobles purent en faire partie sans déroger, et les étrangers qui y entraient obtinrent d'être naturalisés.

Mais ce n'étaient là qu'autant d'essais : la première grande compagnie des Indes ne fut formée qu'en 1626 ; on l'appela *Compagnie du Morbihan*. Richelieu lui céda hors de la France le Canada et toutes les terres dont elle ferait la conquête. Il lui assura le monopole exclusif du commerce français dans les pays du Nord, tels que la Moscovie, la Norwége, le Danemark, la Suède et Hambourg. C'est une chose remarquable que la multiplicité des objets que se proposait la compagnie. Elle devait exploiter les pêcheries, fabriquer des vaisseaux avec tout leur équipement ; elle s'engageait à créer un grand nombre de manufactures, à semer le riz dans les colonies, à y établir des sucreries, des fabriques d'armes, etc...., elle pouvait faire des fouilles, creuser des mines, construire des forges comme elle le jugerait à propos, et même en expropriant les propriétaires du sol.

Elle reçut l'autorisation de bâtir deux villages qui deviendraient deux ports, l'un sur la Méditerranée et l'autre sur l'Océan[1]; les propriétaires des terrains désignés furent expropriés pour cause d'utilité publique. Ces deux ports furent destinés à l'entrepôt, déclarés marchés francs, et on déchargea leurs habitants de toute imposition quelle qu'elle fût, directe ou indirecte, soit taille, aide, gabelle ou logement des gens de guerre. Non-seulement le roi permit aux nobles d'entrer dans la compagnie sans déroger, mais il anoblit sur-

[1] Le second de ces ports devint la ville de Lorient.

le-champ trente-deux des intéressés et tous les actionnaires qui verseraient la première année un capital de 20,000 livres non remboursable avant six ans. Il se réservait d'accorder le même privilége à ceux dont l'industrie pourrait être considérée comme un apport équivalent à cette mise de fonds. Il lui abandonnait toutes les terres vaines, les landes, les marais qu'elle aurait défrichés et fertilisés, moyennant un cens et un droit de mutation (droit de lods et ventes). Le service de la compagnie était considéré comme un service public : aussi « tous les mendiants, vagabonds, et gens sans aveu et sans vacation, ni autres exercices que ceux de la gueuserie » étaient-ils tenus de se mettre volontairement à sa disposition ; sinon, après un délai de deux mois depuis la publication de l'édit, la compagnie pouvait s'emparer d'eux et les garder six ans à son service, sans leur devoir autre chose que la nourriture et le vêtement. Ce n'était au fond que le système de la presse, appliqué à la marine marchande.

La compagnie était du reste souveraine, et le gouvernement ne pouvait se servir de ses vaisseaux sans sa permission. Elle avait ses troupes particulières ; elle pouvait traiter avec les puissances alliées de la France, sous la réserve de ne résoudre aucun article qu'elle n'eût communiqué au surintendant. Sa souveraineté était entière pour sa police intérieure et la direction de ses travaux ; elle était obligée seulement de soumettre ses statuts à l'approbation du ministre. Elle avait obtenu, comme toutes les autres sociétés formées pour des entreprises industrielles, la faculté de ne pas se soumettre aux réglements des maîtrises et des jurandes. La nomination de presque tous les fonctionnaires appartenait aux fondateurs, et Richelieu se contentait d'exiger que le premier pourvu dans chaque siége de justice prêtât serment devant lui. Cette aliénation de droits souverains est un fait d'autant plus remarquable que jusqu'alors

tous les rois avaient combattu pour s'emparer de ces droits, pour s'en assurer la jouissance exclusive, et que leur inaliénabilité était devenue comme une des lois fondamentales tacites de la monarchie.

Si j'ai insisté sur l'organisation de cette compagnie, c'est qu'elle servit plus tard de modèle à toutes les autres, car elle eut une durée fort courte, elle ne vécut que deux ans à peine. Elle succomba sous la multiplicité de ses entreprises, et ne put suffire aux frais qu'entraînait la première culture des terres d'Amérique.

La compagnie des Indes occidentales, qui la remplaça en 1628, reçut de même en don du roi Québec, le Canada, et toute la côte de l'Amérique septentrionale, depuis la Floride jusqu'au cercle arctique. Elle eut le monopole perpétuel du commerce des cuirs et des pelleteries, et celui de toutes les autres marchandises pour quinze ans dans la nouvelle France, avec un affranchissement absolu pour les objets de ses transports pendant le même espace de temps. Le roi lui fit plusieurs présents, entre autres celui de deux vaisseaux de guerre, et lui reconnut tous les attributs de la souveraineté, à la seule condition de faire foi et hommage et de donner une couronne d'or à chaque nouvel avénement. Ses charges étaient à peu près les mêmes que celles de la compagnie de 1626, ainsi que ses priviléges; seulement le but proposé était moins vague et plus restreint. Pour encourager la colonisation, on accordait la maîtrise à tout artisan qui aurait séjourné six ans dans les colonies. La compagnie devait y transporter chaque année un nombre déterminé de personnes, qu'elle se chargeait de nourrir et d'entretenir pendant trois ans : au bout des trois ans, elle ne leur devait plus que la quantité de terres défrichées nécessaire pour assurer leur subsistance.

La compagnie des Indes occidentales avait donc la colonisation pour but principal et à peu près unique. Ses pri-

viléges et ses obligations furent renouvelés en 1635, et on lui imposa encore la condition de faire passer aux îles en un temps donné un nombre déterminé d'émigrants. En 1642, elle les fit renouveler une seconde fois; mais elle avait alors besoin de solliciter de l'État l'emploi des mesures nécessaires pour combattre la contrebande qui gênait l'exercice de son monopole.

Son administration appartenait à quatre directeurs qui rendaient compte tous les ans à l'assemblée générale des actionnaires. Les actions ne pouvaient se vendre que d'associé à associé : elles ne pouvaient passer entre les mains de personnes étrangères à la compagnie qu'avec l'autorisation de la compagnie elle-même.

Outre cette concession générale faite à la compagnie des Indes occidentales, Richelieu fit plusieurs concessions particulières pour les îles d'Amérique, sous des conditions à peu près semblables. Il donna, par exemple, en toute propriété au sieur Decaen (1633), cinq petites îles situées au nord de Saint-Domingue, avec privilége exclusif, moyennant l'obligation de faire hommage, celle de travailler à la conversion des Indiens, et celle de n'établir aucun impôt, ni aucun péage sans le consentement du roi [1].

Ce système des compagnies souveraines prit au reste tant de faveur, qu'il ne fut pas appliqué au commerce extérieur seul; il le fut aussi aux entreprises de travaux publics pour lesquelles il ne s'était guère formé jusqu'alors que des compagnies particulières [2]. Ainsi une compagnie souveraine, organisée à peu près sur le même modèle, reçut en 1629 le privilége nécessaire pour l'exécution des travaux publics et

[1] Moreau de Saint-Merry. *Recueil des lois concernant les colonies*, t. Ier.

[2] Voir le chapitre XIV, *Des Travaux publics*. Quelques droits de souveraineté avaient été déjà cédés, en 1552, à la compagnie qui s'était chargée de l'exploitation des mines.

l'exploitation de la plupart des richesses naturelles de la France.

La compagnie des Indes occidentales jeta tous les fondements des premiers établissements coloniaux de la France dans l'Amérique du nord. Elle finit par succomber à son tour, ruinée par une contrebande qui portait le plus grand préjudice aux profits de son monopole, et par la grandeur même de ses entreprises qui exigeaient des avances énormes dans lesquelles elle ne pouvait de longtemps espérer de rentrer. Elle vendit donc peu à peu ses possessions à des particuliers pendant la minorité de Louis XIV. Elle avait cependant rendu un grand service au pays, en formant des établissements qui devaient lui survivre, prendre un jour un grand développement, et favoriser le progrès de la marine marchande. Il faut remarquer aussi que ce fut elle qui ébaucha la première organisation administrative des colonies, et que, malgré les droits abandonnés à cet égard aux directeurs, la métropole intervint dans cette organisation. Ce fut, par exemple, une déclaration du 1er août 1645 qui établit, que chaque gouverneur de colonie présiderait un tribunal composé de huit gradués, et si les gradués ne se trouvaient pas en nombre suffisant, de huit habitants notables. Le grand prévôt de France reçut aussi le pouvoir de nommer dans chaque colonie un lieutenant général de la prévôté, assisté d'exempts et d'archers; mais cette dernière mesure ne fut pas heureuse : comme on ne pouvait guère distinguer la police civile de la police militaire, le lieutenant général de la prévôté fut sans cesse en conflit avec le lieutenant général commandant des troupes coloniales et président des conseils de guerre.

Ces mauvais succès, dont une partie était inévitable dans des entreprises nouvelles et hérissées de difficultés de toute sorte, enhardirent les détracteurs des compagnies souveraines; or, il y en avait eu dès l'origine. La suppression de

tout monopole ou privilége pour le commerce avec le Canada était déjà demandée par les États de 1614. Les compagnies étaient cependant d'une nécessité absolue, puisque le gouvernement n'avait aucun moyen d'entreprendre la colonisation à ses frais, et les inconvénients des monopoles pouvaient n'être que temporaires. Aussi y eut-il plus d'adversaires des abus de ce système que du système lui-même. Une autre question qui fut agitée sous Louis XIV, et qui était d'un intérêt plus pratique, fut celle de savoir si l'État devait former lui-même les compagnies, intervenir dans leur constitution et les tenir sous sa dépendance, ou si ce soin pouvait être laissé aux particuliers. Les négociants de Rouen étaient de ce dernier avis; ils espéraient s'affranchir de la tutelle de l'État, et ils disaient au chevalier de Clerville que « le commerce en France veut être indépendant. »

§ II. — Compagnie des Indes occidentales; première organisation des îles d'Amérique sous Louis XIV. Rapports des colonies avec la métropole.

Colbert révoqua toutes les concessions faites précédemment pour les colonies; et comme les îles d'Amérique étaient tombées aux mains de propriétaires isolés, incapables de résister soit aux attaques, soit à la concurrence des autres nations, il les racheta [1] et créa deux nouvelles compagnies, l'une pour les Indes occidentales, l'autre pour les Indes orientales.

La compagnie des Indes occidentales fut organisée sur le modèle des précédentes [2]. Le gouverneur général et les gou-

[1] La Guadeloupe et les îles qui en dépendaient furent rachetées pour 125,000 livres, la Martinique pour 40,000 écus, la Grenade pour 100,000 francs, toutes les possessions de l'Ordre de Malte pour 500,000 livres.

[2] Colbert opéra une fusion entre la compagnie des Indes occidentales et quelques compagnies particulières moins considérables, qui avaient été fondées pour l'Afrique, pour Cayenne, etc.

verneurs particuliers, tous nommés par le roi, formaient, avec un directeur que la compagnie nommait, le conseil souverain, et ce conseil souverain, chargé de publier les ordonnances royales, avait aussi le pouvoir d'en faire lui-même.

Pour favoriser le développement des colonies naissantes qui étaient dépourvues de tout, ainsi que pour y accroître la population, le gouvernement accorda ou plutôt continua d'accorder l'exemption d'impôts personnels à tous les créoles, aux gentilshommes d'extraction, aux fondateurs de manufactures, de sucreries et d'établissements utiles pendant un certain nombre d'années[1]. On n'exigea que dix-huit mois, au lieu de trois ans d'engagement, des émigrants français qui obtenaient le passage gratuit; les armateurs furent astreints à en transporter un plus grand nombre[2]. Des primes furent offertes aux négriers[3]. Le manque de population était tel que les religionnaires furent presque tolérés, et que les Juifs le furent tout à fait[4].

On abolit sucessivement tous les droits levés soit dans l'intérieur de la France, soit à la sortie, sur les objets destinés aux Antilles (1665, 1671). Colbert, dans le département duquel les colonies furent placées en 1669, ordonna que les marchandises portées aux îles cesseraient d'y être

[1] 1665.

[2] On assurait aux soldats congédiés qui émigraient dans les colonies des secours de diverses espèces et l'exemption de la capitation pendant deux ans (1697).

[3] On faisait faire la traite par des compagnies. Cependant la plupart des nègres transportés aux Antilles y arrivaient sur des bâtiments étrangers.

[4] Louis XIV écrit au gouverneur général (mai 1671) de leur laisser la liberté de conscience, à cause de la part qu'ils ont prise à la colonisation. En 1683, on chassa les juifs, et après 1685 on persécuta les religionnaires. Louis XIV engagea cependant les gouverneurs à user de modération à leur égard, « parce que leur retraite eût été très-préjudiciable aux îles mêmes. »

vendues, comme cela s'était fait avant lui, au prix fixé par l'administration, et le seraient de gré à gré, « considérant, disait-il, combien cet usage est contraire à la liberté qui doit être dans le commerce et qui doit produire toujours l'abondance. »

La monnaie était rare aux îles; les salaires s'y acquittaient en nature; et le gouverneur ordonnait encore, en 1685, que les expéditions des huissiers, des greffiers et des notaires fussent payées en sucre. Louis XIV dut y faire transporter, en 1670 et dans les années suivantes, de l'argent, surtout de la monnaie de billon. Le gouvernement fixait les salaires des ouvriers, *à cause de leur insolence*[1], comme faisaient en France autrefois les rois du XIII[e] siècle. Il semblait en effet que les colonies fussent destinées à passer par toutes les phases économiques que la métropole avait traversées.

Cependant le monopole cessa dès l'origine d'être exclusif. La compagnie avait le pouvoir d'accorder des autorisations pour le commerce aux particuliers et même aux étrangers. Le roi s'arrogea, en 1669, le droit d'accorder ces autorisations et de les accorder seul[2], ce qui était une première dérogation au privilége. Enfin le privilége fut lui-même retiré à la compagnie en 1674, et entraîna sa dissolution. Elle aurait fait banqueroute, si le roi n'eût payé ses dettes et remboursé son capital, à condition de rester le maître et le propriétaire des colonies.

L'administration établie dans les colonies d'Amérique ne fut pas changée pour cela; seulement elle dépendit du roi, au lieu de dépendre de la compagnie. Les trois agents principaux de la compagnie gardèrent leur pouvoir, sous le titre

[1] Réglement de mars 1666, renouvelé en 1667 et en 1678.

[2] Ainsi, le transport des vins de Madère est excepté du privilége de la compagnie, en 1671, et déclaré libre; de nombreux passe-ports sont délivrés aux marchands de Nantes.

de Directeurs à l'administration des domaines et affaires des îles de l'Amérique. On créa de plus dans ces îles un intendant de police, justice et finance, création qui avait pour but de balancer et de contrôler le pouvoir du gouverneur. L'intendant, quoique marchant après le gouverneur dans les cérémonies, jouissait d'attributions au moins égales et de la nature la plus diverse. Il assistait aux conseils de guerre et exerçait l'autorité suprême en matière de police; il présidait les conseils souverains, faisait les réglements et pouvait même « juger souverainement seul en matière civile et criminelle. » Il exerçait une haute surveillance sur les fonctionnaires; dans l'ordre militaire, il était chargé de la comptabilité, des subsistances, des fortifications; dans l'ordre financier, des emprunts. Il décidait toutes les questions de colonisation; enfin ses attributions étaient trop multipliées pour avoir des limites précises[1]. Les conflits furent donc perpétuels; trois pouvoirs, le gouverneur, l'intendant et le conseil souverain étaient en présence ou plutôt en lutte, et le roi, qui les exhortait à la concorde, ne pouvait réussir à fixer leurs attributions respectives à tout jamais[2].

La régularité ne commença à s'établir dans l'administration coloniale que lorsque les différents services y furent distingués et classés à peu près de la même manière que ceux de la métropole. Ce classement ne s'opéra qu'avec beaucoup de lenteur et de tâtonnements; il fut surtout bien loin d'être complet.

Les gouverneurs restèrent simplement chefs de la force militaire, dans laquelle on ne tarda pas à introduire la distinction des troupes réglées et des milices. Le système des

[1] Il pouvait, ajoute l'édit de sa création, « faire au surplus et ordonner ce qu'il verrait être nécessaire et à propos pour le bien et avantage du service du roi. »

[2] Il fut statué cependant, en 1681, que si le gouverneur et l'intendant étaient d'avis opposés, ce serait à l'intendant de céder.

milices fut étendu de la métropole aux colonies, et les milices coloniales furent enrégimentées sur le pied des troupes de marine, le roi nommant leurs chefs et donnant des brevets à leurs capitaines. Les officiers de chaque grade étaient classés immédiatement après ceux du grade correspondant de l'armée régulière[1].

L'administration proprement dite de la marine fut soumise à des règles analogues à celles de la métropole[2].

Le service des ponts et chaussées reçut son premier réglement en 1700. Le conseil colonial, tout en adoptant le système des corvées, permit aux habitants de les racheter à prix d'argent, et demanda au roi l'autorisation de les remplacer par un impôt général.

L'organisation judiciaire de la métropole fut également étendue aux colonies par l'établissement d'un conseil souverain à la Martinique, en 1664[3], avec le droit de juger les appels des autres tribunaux coloniaux[4]. La législation coloniale comprit, indépendamment des lois de la métropole, les ordonnances que faisaient les gouverneurs généraux ou particuliers. Mais l'État ne tarda pas à enlever ce droit aux gouverneurs particuliers[5], et à faire lui-même les lois dans

[1] Raynal. *Histoire des Établissements européens dans les Indes.* Voir aussi les ordonnances de 1695 et 1705 sur le service militaire dans les colonies.

[2] Création d'un garde-magasin général à Léogane en 1710.

[3] Ce conseil ne fut installé qu'en 1679.

[4] Saint-Domingue eut, en 1685, des siéges royaux avec un premier conseil souverain, et, en 1701, un second conseil souverain, établi au Cap Français. Les négociants du Cap demandèrent, en 1708, l'établissement d'un tribunal de commerce. Le ministre refusa, prétendant qu'un pareil tribunal n'était pas nécessaire dans les colonies où les tribunaux ordinaires jugeaient sommairement. Le gouverneur et l'intendant passèrent outre, et instituèrent au Cap une chambre de commerce en 1712. Le conseil supérieur s'en plaignit au roi qui la fit supprimer.

[5] En 1686.

la plupart des cas où le pouvoir en avait été remis au gouverneur général. C'est ainsi qu'il promulgua le Code noir, en 1685, pour fixer la condition des esclaves. Quelle que fût la dureté, la cruauté même de ce Code, il convertit du moins l'esclavage en un état légal ; les esclaves furent inscrits sur les registres des paroisses et baptisés ; il leur assura le repos du dimanche et des fêtes ; plusieurs de ses dispositions peuvent même sembler humaines, si l'on songe qu'à cette époque les supplices avaient encore conservé en France leur ancienne barbarie, que, par exemple, on coupait le nez et les oreilles aux déserteurs [1].

L'État, redevenu maître des colonies d'Amérique, ne cessa pas pour cela de leur appliquer le système prohibitif, sous l'empire duquel toutes les relations commerciales étaient encore placées. Il leur défendit d'avoir aucun commerce d'exportation ou d'importation avec les étrangers. Il leur imposa même l'obligation de ne faire sortir les marchandises de France que par certains ports et sur des bâtiments français : ces bâtiments étaient tenus de faire leurs retours dans les ports mêmes d'où ils étaient sortis. Toutes ces précautions étaient prises contre la fraude et pour empêcher l'intervention de la marine étrangère, mais elles eurent peu d'effet, et la contrebande demeura toujours très-active [2].

Dès que les colonies s'affermirent, elles commencèrent à protester contre un régime qui les tenait dans une dépendance complète de la métropole. On leur avait défendu d'élever des manufactures de soie, afin que la métropole

[1] Il faut rappeler aussi que la présence des nègres était regardée comme un danger permanent pour les colonies. A Saint-Domingue, le nombre des engagés devait toujours être, d'après les ordonnances, au moins égal à celui des nègres, et l'excédant des nègres devait être confisqué.

[2] Raynal. *Histoire des établissements européens dans les Indes*.

trouvât chez elles pour les soieries qu'elle manufacturait elle-même un débouché nécessaire et réglât les conditions du marché; on dut lever cette défense en 1687. On les avait aussi obligées de faire raffiner leur sucre en France, quoique la raffinerie dans les îles mêmes fût moins coûteuse, et on leur avait imposé cette loi dans l'espérance de faire jouir la métropole des avantages de cette raffinerie [1]; les colonies protestèrent avec d'autant plus d'énergie que l'effet d'une disposition semblable était de limiter forcément leurs cultures. Elles n'avaient aucun intérêt à produire plus de sucre que n'en consommait la métropole, parce que les frais de raffinerie en France rendaient les sucres français plus chers que les sucres étrangers, et les excluaient dès lors des marchés de l'Europe. Le gouvernement, qui ne voulait pas céder sur ce point, s'efforça, pour indemniser les colonies, de favoriser chez elles le développement d'autres cultures, telles que celles du coton, du cacao, du tabac. Il en résulta une perpétuelle variété de tarifs sur les sucres raffinés ou non raffinés pendant toute la durée du ministère de Pontchartrain. Ainsi, du vivant même de Louis XIV, l'opposition des intérêts des colonies à ceux de la mère-patrie faisait naître déjà de sérieuses difficultés. Force fut à la métropole de céder à la longue et d'ajourner par là des embarras plus graves. C'est dans cette pensée qu'une révision générale des tarifs fut entreprise au commencement du règne suivant en 1716; cette révision, évidemment favorable au débit des denrées coloniales, fit une brèche sensible au système du commerce exclusif, qui devait recevoir encore, dans le courant du XVIIIe siècle, des atteintes plus complètes et plus sérieuses.

[1] Ordonnance de 1684.

§ III. — Autres compagnies formées sous Louis XIV.

La compagnie des Indes orientales fut en tout semblable à celle des Indes occidentales. Elle obtint seulement quelques priviléges de plus [1]. Elle avait à sa tête une chambre de neuf directeurs qui faisait tous les six mois le compte de son actif et de son passif, et se renouvelait par tiers chaque année [2].

Son monopole était de cinquante ans, et s'étendait à toutes les Indes et les mers orientales depuis le Cap de Bonne-Espérance. Elle avait la propriété de l'île de Madagascar, celle de tous les pays à découvrir, et des droits de souveraineté. Elle nommait les gouverneurs militaires que le roi se contentait d'investir. Elle obtint aussi un entrepôt franc, une diminution de taxes pour les objets de son commerce avec la métropole, une prime par chaque tonneau de marchandises transportées de France dans les colonies orientales, ou des colonies orientales en France.

On essaya d'assurer l'avenir de cette compagnie en y associant les Portugais, auxquels on voulut persuader qu'ils n'avaient pas d'autre moyen de rétablir leur commerce, détruit par les Hollandais. L'ambassadeur de France

[1] Ses actions étaient de mille livres. Tout étranger qui en prenait dix était naturalisé de plein droit, et les actions prises par des étrangers non naturalisés ne pouvaient être confisquées, survînt-il une guerre entre leur pays et la France. Les effets de la compagnie n'étaient pas susceptibles d'hypothèque, et l'État avait seul le droit de les saisir. Les pourvus d'offices qui prenaient pour vingt mille livres d'actions, étaient exemptés de l'obligation de résidence.

[2] « Si la pierre philosophale, dit le panégyriste de Colbert, qui a épuisé tant de bourses et de cerveaux, se trouve en quelque lieu, il ne la faut chercher qu'en cette compagnie. C'est là que les barres de fer sont converties en lames d'argent, et les masses de plomb en lingots d'or. » Fonds des Cinq-Cents, n° 197 (*Econome de la couronne*). Au reste, ces expressions n'attestent que la grandeur des espérances que l'on avait conçues et qui ne se réalisèrent pas.

en Portugal, de Saint-Romain, fut chargé d'entamer des négociations à cet égard; mais elles n'eurent pas les résultats désirés, et la compagnie des Indes orientales ne fut composée que de Français [1].

Ainsi constituée, la compagnie, malgré les espérances qu'elle avait fait concevoir, ne se soutint qu'avec l'appui du gouvernement, et celui-ci dut lui abandonner deux fois en pur don toutes les avances qu'il lui avait faites. Son privilége, modifié en 1682 par l'autorisation accordée aux particuliers d'entreprendre eux-mêmes le commerce des Indes orientales, pourvu qu'ils se servissent de ses navires, fut complétement rétabli en 1684. Mais la nécessité de faire des demandes de fonds aux actionnaires et de contracter des emprunts, l'infidélité de certains agents, la concurrence de produits coloniaux répandus en France par le moyen des prises, enfin les guerres à soutenir contre les Hollandais, furent autant de causes de ruine pour la Compagnie. Elle se vit forcée, en 1707, d'abandonner presque en entier l'exercice de son privilége à quelques négociants de Saint-Malo ou d'autres ports. Elle obtint cependant en 1714, à l'expiration des cinquante ans qui lui avaient été accordés, une prorogation pour dix nouvelles années.

Outre ces deux grandes compagnies, Louis XIV en créa quelques autres moins considérables qu'il suffira presque de nommer : la compagnie du Nord, en 1670 [2]; celle du Sénégal, en 1674. La compagnie du Sénégal perdit son privilége en 1684, ou du moins le vit limiter à une portion

[1] Fonds des Cinq-Cents, n° 204.

[2] Il y avait eu déjà une première compagnie du Nord établie par Fouquet, et à laquelle celle de Colbert succéda. On voulait faire une concurrence sérieuse aux Hollandais dans les mers septentrionales et surtout dans la Baltique. C'est dans ce but qu'un traité de commerce très-avantageux, et dont j'ai rapporté une clause ailleurs, fut signé avec le Danemark en 1663. Mais la compagnie du Nord, malgré de grands avantages que lui avait faits le roi, eut peu de succès.

de la côte de ce pays [1]. Elle vendit ensuite son fonds et ses actions à une seconde compagnie qui la remplaça en 1696. En 1685, une compagnie de Guinée reçut un privilége exclusif pour l'exploitation des côtes d'Afrique depuis la rivière de Sierra Leone jusqu'au Cap de Bonne-Espérance. Le principal but de ces dernières créations était d'assurer le transport des nègres en Amérique, sans qu'on fût obligé de recourir aux étrangers, et cependant il ne fut atteint que d'une manière très imparfaite. La compagnie de Guinée dut se faire autoriser, en 1701, à traiter avec le roi d'Espagne précisément pour l'*asiento*, c'est-à-dire pour la traite [2].

Enfin Saint-Domingue et la Louisiane, qui avaient été compris d'abord dans le privilége accordé à la compagnie des Indes occidentales, devinrent, plusieurs années après sa dissolution, la propriété de deux compagnies nouvelles, Saint-Domingue en 1698 [3], et la Louisiane en 1714. La compagnie de Saint-Domingue reçut l'obligation de transporter chaque année un nombre déterminé de blancs et de nègres aux Antilles. Elle obtint que l'on dérogeât en sa faveur à l'interdiction prononcée contre le commerce des colonies avec l'étranger : elle se fit autoriser en 1698 à faire le commerce avec le Mexique, et en 1700 avec Hambourg, Anvers et la Hollande. Elle protesta même contre le monopole des tabacs, dont elle se plaignait d'éprouver un grave préjudice.

Telle est, présentée dans un résumé succinct, l'histoire de

[1] A la côte qui s'étend depuis le Cap Blanc jusqu'à la rivière de Sierra-Leone.

[2] Louis XIV fut intéressé dans ce traité pour un quart, et nomma Pontchartrain son procureur spécial chargé de défendre ses intérêts près de la compagnie.

[3] Du moins la compagnie dont je parle reçut un privilége pour exploiter la côte de Saint-Domingue, depuis le Cap Tiberon jusqu'à la rivière de Neybe.

la formation des colonies et de la première organisation qu'elles reçurent jusqu'à la mort de Louis XIV. Ce fut le développement du système prohibitif qui jeta la France, comme tous les autres pays occidentaux de l'Europe, dans les entreprises coloniales, ou plutôt qui donna à ces entreprises un caractère exclusif et les fit concevoir dans un esprit de monopole. La nécessité de compagnies puissantes pour doter la France d'établissements dans les deux Indes fut comprise de très-bonne heure. Des compagnies se formèrent donc, dans lesquelles l'État prit un intérêt et une part de direction, parce que le haut commerce et la banque n'avaient pas encore la force d'initiative nécessaire pour agir sans une impulsion supérieure; ces compagnies reçurent des privilèges, parce qu'elles n'auraient pu vivre autrement dans une société où le privilège régnait, et qu'il fallait les indemniser des rigueurs que les lois prohibitives de la métropole faisaient souvent peser sur elles. Elles succombèrent cependant l'une après l'autre par le manque de fonds, car la richesse privée était encore peu considérable et les capitaux montraient une grande défiance; par l'inexpérience des entrepreneurs, par l'effet même des lois prohibitives, enfin par la continuité des guerres que Louis XIV eut à soutenir. Au commencement du XVIIIe siècle, la plupart d'entre elles avaient péri : cependant les colonies qu'elles avaient fondées existaient, et, rachetées presque toutes par la métropole, commençaient une existence nouvelle. Ces colonies, bien que devenues la propriété de l'État, tendaient déjà à s'affranchir de la tutelle et de l'infériorité où le gouvernement les retenait. Jalouses de vivre sous le même régime que la mère-patrie, elles étaient entrées dans une voie d'assimilation successive; elles marchaient vers leur émancipation graduelle, et renversaient jour par jour les premières barrières imaginées par le système prohibitif. A l'époque où nous abandonnons leur his-

toire, elles avaient déjà brisé quelques-uns de leurs liens.

Les députés de la chambre de commerce réunie sous Chamillart s'étaient rendu un compte très-net de cette révolution. Ils avaient protesté contre la longue durée des monopoles et l'importance des priviléges accordés par l'État aux compagnies; ils voyaient dans l'existence de ces compagnies, tout en reconnaissant les raisons qui avaient pu les rendre autrefois nécessaires, un obstacle grave pour le commerce [1]; ils sollicitaient une application moins rigoureuse du système prohibitif, pour augmenter la consommation dans les colonies et indemniser ainsi le pays de ses longs sacrifices [2].

CHAPITRE XIX.

ADMINISTRATION MILITAIRE.

SECTION Ire. — *Depuis le XIIe siècle jusqu'au commencement du XVIe.*

§ 1er. Institutions militaires dans les temps féodaux. Ban et arrière-ban. — § 2. Des compagnies soldées. Réglements successifs auxquels elles furent soumises. — § 3. Officiers supérieurs chargés du commandement et de l'administration. Pouvoirs militaires des sénéchaux et des baillis. — § 4. Tentatives faites au XVe siècle pour créer une armée permanente. Gens d'armes. Francs-archers. Compagnies étrangères.

§ I. — Institutions militaires dans les temps féodaux. Ban et arrière-ban.

Les institutions militaires ont été les premières, ce sem-

[1] Fonds Saint-Germain, n° 394. Avis du député de Rouen en 1701. — Voir aux pièces justificatives.
[2] Idem. Avis du député de Nantes.

ble, que la société du moyen âge ait senti le besoin de régler. La monarchie féodale les accepta d'abord telles qu'elle les trouva établies et sans les modifier. Saint Louis en rédigea le code dans ses lois écrites [1], et il les confirma en quelque sorte en déclarant qu'il appartenait à l'autorité royale de veiller à l'accomplissement des obligations qu'elles imposaient.

Le service militaire était la première condition attachée à la possession d'un fief. On distinguait la *chevauchée*, obligatoire quand il fallait défendre le seigneur, et l'*ost*, obligatoire quand il fallait défendre le pays.

Si le pays était attaqué, le roi pouvait convoquer le ban et l'arrière-ban. Le ban s'adressait à tous les nobles, c'est-à-dire à tous les détenteurs de fiefs. L'arrière-ban s'adressait à toutes les personnes capables de porter les armes [2]; il n'y avait alors que peu de motifs d'exemption, parmi lesquels il faut citer l'exercice des métiers nécessaires à la subsistance publique [3]. Le prévôt d'un vassal menait ses hommes au prévôt du seigneur; celui-ci au prévôt du seigneur supérieur, et ainsi de degré en degré jusqu'au prévôt du roi.

Les barons et les hommes du roi devaient, sauf les conventions spéciales, le servir quarante jours et quarante nuits, avec le nombre de chevaliers dû par leurs fiefs et réglé suivant l'usage [4]. Ils ne pouvaient être retenus plus longtemps que dans un seul cas, celui d'une guerre défensive, quand le royaume était menacé; et alors ils devaient recevoir des gages. Ils étaient d'ailleurs tenus de remplir cette obliga-

[1] Établissements de Saint-Louis.

[2] Voir une charte latine de Philippe le Bel. Recueil d'Isambert.

[3] Tels que ceux de fourniers ou de meuniers.

[4] Saint Louis étendit la durée du service dû par les barons à soixante jours, mais il n'est pas probable que cette ordonnance ait été exécutée. Philippe le Bel ordonna, en 1303, que le service eût lieu pour quatre mois ; mais ce fut un fait extraordinaire et une dérogation à la règle commune.

tion sous peine d'amende [1]. On sait combien la législation féodale avait pris de précautions pour empêcher les fiefs de tomber aux mains des femmes, ou du moins pour assurer dans cette occurrence l'exécution d'un engagement inhérent à la possession des terres nobles [2].

Les milices communales faisaient la partie principale de l'arrière-ban ; elles paraissent avoir formé la seule infanterie des temps féodaux, jusqu'à l'époque où l'on solda des archers génois [3]. C'était une règle que toute commune dépendante du roi fût assujettie au service militaire direct ; cependant le mode d'accomplissement de cette obligation pouvait varier. En général, le contingent de chaque ville était fixé dans sa charte constitutive et proportionné à sa population. Quelquefois, dans certaines circonstances prévues, tous les habitants devaient sortir en armes, excepté ceux-là seuls que les magistrats municipaux désignaient pour garder les murs [4].

Malgré l'esprit guerrier du temps et les peines qui lui servaient de sanction, l'obligation du service militaire, étant une des plus onéreuses, était aussi une des plus mal remplies et de celles auxquelles on cherchait le plus à se soustraire. Les uns espéraient s'indemniser de la dépense

[1] Voir les Établissements de Saint-Louis qui en déterminent le taux.

[2] Les rois avaient des rôles contenant les noms de tous ceux qui leur devaient le service militaire. Nous possédons encore plusieurs rôles du XIIIe siècle, et, entre autres, celui de l'année 1214, où fut livrée la bataille de Bouvines. Ceux qui doivent à Philippe-Auguste le service militaire y sont rangés dans l'ordre suivant : 1° les archevêques et les évêques, 2° les abbés, 3° les ducs et les comtes, 4° les barons, 5° les châtelains, 6° les simples vassaux et vavasseurs, possesseurs de fiefs, 7° les chevaliers bannerets de Normandie, 8° les simples chevaliers des autres duchés. Tous devaient amener leurs hommes avec eux. — Voir le traité du *Ban et de l'arrière-ban*, faisant suite au *Traité de la Noblesse*, par De la Roque.

[3] Les roturiers combattaient tantôt à cheval, tantôt à pied.

[4] A Rouen, par exemple.

qu'il leur imposait par le pillage; d'autres sollicitaient comme indemnité la jouissance de divers privilèges. Ainsi, Philippe-Auguste accorda en 1195 aux membres de l'arrière-ban l'exemption complète de toutes poursuites judiciaires, et cette déclaration fut souvent renouvelée.

La convocation ne pouvait s'adresser non plus qu'aux personnes capables de s'équiper et de s'entretenir à leurs frais : il y avait un cens au-dessous duquel le service militaire cessait d'être dû [1].

Il était permis également de se racheter dans plusieurs circonstances : or, ces circonstances durent se multiplier, et la seule force des choses amena peu à peu de cette manière la substitution d'un impôt à un service. C'est en 1303 que le service personnel paraît avoir été remplacé pour la première fois par une subvention générale. Cette subvention fut répartie sur tout le territoire; les nobles et les clercs devaient contribuer à l'équipement d'hommes à cheval et les roturiers à celui de sergents de pied. Elle fut levée, comme au reste tous les autres impôts l'étaient alors, par les officiers royaux dans la terre du roi, et dans les terres des prélats et des barons, par eux-mêmes assistés d'un officier royal. La répartition devait être proportionnelle à la fortune de chacun, « faite compensation du riche au pauvre. »

Dans la réaction qui eut lieu en faveur des pouvoirs féodaux après l'avénement de Louis le Hutin, les nobles obtinrent que la subvention fût abolie (1315). Ceux de la Bourgogne et du Forez stipulèrent que les vassaux directs et immédiats du roi seraient seuls soumis à la convocation ordinaire, tandis que les vassaux médiats en seraient

[1] Voir entre autres deux ordonnances de Philippe le Bel, celles du 12 juin 1302 et du 29 mai 1303. La première fixe ce cens à cent livres parisis en meubles et deux cent livres tournois en immeubles.

exempts et ne marcheraient qu'aux convocations de l'arrière-ban.

Depuis cette époque le nom d'arrière-ban paraît avoir désigné d'une manière plus exclusive le corps formé des arrière-vassaux. Les milices communales disparurent successivement de la scène; elles ne restèrent plus chargées que de la police intérieure des villes, ou furent réduites à un temps de service illusoire. Ainsi les priviléges de Mâcon, de 1346, portaient que les habitants ne serviraient à leurs frais qu'autant qu'ils pourraient rentrer le soir dans leur ville; on doit croire qu'il en fut partout à peu près de même.

Au XIVe siècle, à l'époque où ce changement s'accomplit, les lois déclarèrent que le droit de guerre n'appartenait qu'au roi seul; les guerres privées des nobles commencèrent à être considérées comme une atteinte à l'ordre public (V. le chap. de la Noblesse). « Nul, porte l'ordonnance de 1355, nul ne fera arrière-ban que le roi et son fils. » Ce droit que les rois s'attribuèrent exclusivement annonça qu'une révolution complète s'était opérée dans les institutions militaires, et que l'armée féodale allait faire place à une armée monarchique.

§ II. — Des compagnies soldées. Réglements successifs auxquels elles furent soumises.

Quand les rois s'attribuèrent le droit exclusif de convoquer l'arrière-ban, ils réservèrent cette convocation elle-même pour les cas graves. En temps ordinaire, leur armée était composée de troupes soldées. Le ban et l'arrière-ban ne servaient qu'en seconde ligne, ce qui a pu les faire comparer avec quelque raison à une landwehr.

L'usage de troupes soldées, composées d'hommes qui faisaient leur métier de la guerre, était très-ancien. La France était déjà remplie au douzième siècle de *routiers*, de *cotereaux*, aventuriers enrôlés sous des chefs de leur choix et

toujours prêts à se mettre au service de qui les payait le mieux. D'abord, les pillages qui marquaient leur trace, les désordres de tout genre auxquels ils livrèrent la France méridionale pendant la minorité de Philippe-Auguste, durent détourner les rois de les prendre à leur solde. Cependant, ils avaient plusieurs avantages sur les troupes féodales ordinaires; ils restaient plus longtemps sous le drapeau; la longueur des entreprises ne les arrêtait pas, et ils n'y mêlaient pas autant de considérations étrangères et personnelles que les vassaux nobles. Ces raisons décidèrent donc Philippe-Auguste à s'en servir, et tout contribua sous ses successeurs à assurer leur prépondérance. La continuité des guerres soutenues contre les étrangers, l'indiscipline des armées féodales, le désir qu'éprouvaient les vassaux eux-mêmes de se soustraire à une obligation onéreuse, enfin, la nécessité de retenir les troupes sous les armes plus de quarante jours, entraînèrent peu à peu la conversion du service direct en une obligation pécuniaire, du moins pour les roturiers, et depuis lors les troupes soldées firent le fonds de l'armée ordinaire. Non-seulement la première subvention générale fut établie à cet effet sous le règne de Philippe le Bel, mais encore, comme une grande partie des troupes soldées étaient levées à l'étranger, des traités furent conclus dans ce but sous ce même règne avec la plupart des princes voisins. Les provinces et les villes acceptèrent ce changement avec empressement, et firent les fonds de ce nouveau budget en payant des aides qui ne tardèrent pas à devenir périodiques[1]. Ce fait est peut-être un de ceux qui caractérisent le mieux le XIVe siècle, car l'époque où une nation pose les armes pour charger plus spécialement quelques-uns de ses membres du soin de sa défense, est

[1] Les conditions de l'octroi de ces aides furent d'ailleurs très-variables dans leur principe, comme je l'ai exposé au chapitre XI.

aussi celle où la société sort tout à fait des agitations de la barbarie, pour entrer dans son développement pacifique et régulier.

La différence même qui existait entre les milices du ban ou de l'arrière-ban et les compagnies de routiers fut peut-être moins grande qu'on ne le croirait d'abord; car une ordonnance de 1338, rendue à la suite d'une convention passée entre le roi et les nobles, porte que toute personne mandée pour la guerre du roi recevra au départ un prêt proportionnel au chemin qu'elle devra faire et à la *solde de son grade*. Or, les articles suivants prouvent jusqu'à l'évidence qu'il s'agit des barons[1]. Plus tard on voit les nobles du Dauphiné stipuler, sous Charles V[2], que dans toutes les chevauchées et autres expéditions ils recevront des gages raisonnables, qu'on leur paiera la valeur des chevaux qu'ils auront perdus, qu'on les rachètera s'ils sont faits prisonniers, etc... Enfin les nobles entrèrent en grand nombre dans les compagnies soldées : ceux du Limousin se firent reconnaître en 1355 le privilége d'y être enrôlés comme gens d'armes, de préférence aux roturiers.

Il se passa au reste beaucoup de temps avant que la levée des troupes soldées fût rendue uniforme et se fît partout au nom du roi. Longtemps encore il arriva que les provinces ou les villes traitassent directement avec les capitaines. C'est ainsi que firent les États généraux de la langue d'Oïl sous le roi Jean; ils choisirent eux-mêmes les capitaines, et leur dis-

[1] L'ordonnance de 1318 (pour le gouvernement de l'hôtel) enjoignait déjà aux trésoriers de la guerre d'avoir les noms des gens d'armes à cheval, et la désignation de leurs chevaux, en même temps que les rôles des gens de pied. C'est sans doute de la solde du ban et de l'arrière-ban qu'il s'agit.

[2] Privil. du Dauphiné, 1367. — Les nobles du Languedoc stipulent aussi en 1408 que le roi, toutes les fois qu'il les mandera pour la guerre, leur donnera, à eux et à leurs sujets, nobles ou non nobles, un prêt proportionné au temps de leur service.

tribuèrent les différentes provinces. Les capitaines furent tenus de lever leurs gens d'armes, chacun dans la province qui lui était assignée ; on ne leur permit de faire d'enrôlements ailleurs qu'autant qu'ils n'y auraient pas trouvé le nombre d'hommes suffisant. Les enrôlements avaient lieu par le moyen d'engagements volontaires.

Cependant, d'après une ordonnance de Charles V, les capitaines durent tous tenir leurs lettres du roi ou des princes du sang. Ils durent, ainsi que tous leurs soldats, prêter un serment de fidélité. C'étaient eux qui se chargeaient de toute l'administration de leurs compagnies, et qui y réglaient soit les fournitures et la dépense, soit la police et la discipline. Les trésoriers des guerres [1], auxquels les États de 1355, pendant la captivité du roi Jean, substituèrent des généraux-surintendants qu'ils nommaient eux-mêmes, leur remettaient les sommes destinées à la solde des gens d'armes. Les États de 1358 poussèrent la prévoyance plus loin encore, car ils établirent dans chaque province une commission nommée par les députés des trois ordres, pour valider toutes les décisions que prendraient les capitaines, au sujet des dépenses de leurs troupes. Les gages devaient être proportionnés au temps du service, et l'usage était que la solde de guerre fût double de la solde de paix.

Pour empêcher les capitaines de spéculer en dégarnissant leurs compagnies, on les soumit à la surveillance d'officiers supérieurs nommés par le roi, et chargés des inspections et des revues. Le roi Jean ordonne, en 1351, que tous les gens

[1] Voir les ordonnances de 1318 et de 1351 sur la comptabilité de ces trésoriers, celle de janvier 1374 sur la comptabilité des capitaines. Charles V veut que les paiements se fassent séparément, par corps ou par compagnies de cent hommes chaque. — L'ordonn. de 1413 établit qu'il n'y aura qu'un seul trésorier des guerres, et que tous les paiements se feront argent comptant.

d'armes « soient mis par grosses routes, » c'est-à-dire que les compagnies soient au complet ; il veut que les revues ou *montres* se fassent au moins deux fois le mois régulièrement [1], sans préjudice des revues extraordinaires. Les ordonnances royales s'attachent à prévenir les fraudes, prononcent des amendes contre les capitaines qui se servent de *passe-volants,* ou qui empruntent des soldats aux autres compagnies pour compléter leurs cadres devant les inspecteurs. Elles les obligent à jurer qu'ils ne changeront pas de compagnies sans un congé valable.

En général, les troupes devaient subvenir elles-mêmes avec leur solde à leur entretien ; les ordonnances royales recommandent souvent que les vivres leur soient vendus à un prix raisonnable [2]. Cependant, à une époque où l'argent était rare, la solde était fréquemment remplacée par des fournitures ; on voit, en effet, en 1363, Jean décider que les habits restés sans emploi seront rendus aux villes qui les auront fait faire à leurs dépens. On a aussi conservé un traité conclu en 1383 par Charles VI avec un bourgeois de Paris, qui s'engageait à fournir du blé pour la subsistance de quatre mille hommes pendant quatre mois. Mais le paiement de la solde n'était rien moins que régulier, et quand il fut remplacé par des fournitures, ces fournitures elles-mêmes ne furent guère plus régulières à leur tour. Les soldats, ré-

[1] « Voulons et ordonnons que lesdites montres soient revues souvent, armées et désarmées, et au moins deux fois le mois, et si soudainement leur soit commandé (quand même il leur serait commandé) de faire la montre, et en tel lieu qu'ils ne puissent emprunter chevaux ni harnais étrangers. » Ordonn. de 1351. — Celle de janvier 1374 défend aux officiers supérieurs de recevoir les gens de guerre dans les revues, s'ils n'y sont en personne, montés et armés suffisamment, avec leurs propres harnais, avec leurs chevaux ou ceux de leurs maîtres, et aussi « Si en faisant la montre ils ne jurent sur les saints Évangiles de Dieu qu'en tel état serviront pour le temps qu'ils recevront nos gages. »

[2] Ordonn. de février 1357.

duits presque constamment à s'entretenir à leurs frais, traitaient la France en pays conquis. Les ordonnances suffisent pour donner une idée du désordre. Les États de 1355 défendent aux soldats, sous peine de la hart, de prendre ou de piller le blé, le vin, les vivres ou quelque chose que ce soit, et permettent de leur résister par voies de fait, s'ils contreviennent à cette défense [1]. On rendait bien, il est vrai, les capitaines responsables des délits et des crimes de leurs soldats; on les obligeait de les punir, de faire réparer les dommages commis, et de veiller à ce que l'armée ne fût pas suivie de gens inutiles pour le service [2]; mais cette responsabilité était peu efficace.

§ III. — Officiers supérieurs chargés du commandement et de l'administration. Pouvoirs militaires des sénéchaux et des baillis.

Les officiers supérieurs que le roi nommait et à qui appartenait la haute direction des troupes étaient le connétable, les maréchaux, le grand maître des arbalétriers, et leurs prévots ou lieutenants.

Le connétable, l'un des quatre anciens grands officiers de la couronne, avait le commandement suprême de toutes les forces militaires [3]. Mais son office était extraordinaire, et conféré seulement dans les circonstances importantes; le commandement ordinaire appartenait aux maréchaux de France, et dans un rang inférieur aux maréchaux de camp.

La charge de maréchal de France fut instituée sous Phi-

[1] « Et se pourront les bonnes gens et les villes aider l'un à l'autre, et assembler selon ce que bon leur semblera, sans son de cloches, pour contrester auxdits pilleurs. »

[2] Voir les ordonn. du 28 décembre 1355, d'avril 1363, de 1374.

[3] Voir le chap. Ier, § III. Le connétable avait droit, du moins en temps de guerre, à un prélèvement sur la solde de « toutes manières de gens d'armes et de pied qui prenaient des gages du roi. » (Ordonn. de février 1341.)

lippe-Auguste. Elle était et elle demeura charge amovible [1]. Le nombre des maréchaux était de deux sous saint Louis, et s'augmenta plus tard. Les droits pécuniaires dont ils jouissaient furent remplacés sous le règne de Philippe de Valois par un traitement annuel de 500 livres, qu'ils ne touchaient au reste que les années de guerre; mais ces droits furent rétablis successivement, et les priviléges considérables que les maréchaux se firent attribuer, augmentèrent la valeur de leurs charges. C'étaient eux qui nommaient, sous Charles V, les inspecteurs militaires chargés de faire les revues [2].

Le grand maître des arbalétriers existait dès le temps de saint Louis, et quoiqu'il fût soumis au connétable ou au maréchal à qui appartenait le commandement en chef d'une armée, il était investi du commandement des corps spéciaux, tels que ceux des arbalétriers, des archers, maîtres ingénieurs, charpentiers, maîtres de l'artillerie [3], etc.

La juridiction sur les gens de guerre appartenait au connétable, qui la déléguait aux maréchaux. Le connétable, les maréchaux ou leurs lieutenants siégeaient à la table de marbre, dans une des chambres du Parlement de Paris; ils connaissaient de tous les délits militaires, de toutes les causes concernant les prisonniers, les rançons, le butin, les désertions; des actions personnelles et des poursuites intentées par des particuliers contre des hommes d'armes ou contre les membres du ban et de l'arrière-ban. Outre la juridiction militaire proprement dite, ce tribunal avait

[1] Voir dans la Collection des anciennes lois françaises d'Isambert, le serment de Jean Clément, jurant en 1223, au roi Louis Cœur de Lion, que ni lui, ni ses hoirs, ne réclameront la maréchaussée pour la tenir à titre héréditaire.

[2] Ordonn. de 1374. Chacun des maréchaux nommera quatre lieutenants « pour recevoir les montres de toutes gens. »

[3] Les maîtres de l'artillerie, dont on rencontre déjà le nom en 1291, répondent à nos officiers du génie.

encore la juridiction administrative du service de la guerre; il jugeait toutes les causes relatives au paiement des troupes ou à la gestion des trésoriers.

La juridiction des prévôts ou lieutenants des maréchaux fut toujours très-étendue. Les chefs de corps n'exerçaient leurs attributions de police et leur pouvoir judiciaire qu'à un degré inférieur et comme en première instance. Mais elle ne comprenait pas seulement les causes des troupes royales; elle se fit attribuer, malgré les protestations des sénéchaux et des baillis, celles des milices communales et des confréries d'arbalétriers des différentes villes [1]. Elle s'exerçait dans toute la France, même dans le Languedoc, qui avait prétendu en être exempt. Elle jugeait les causes civiles des gens d'armes, comme la juridiction ecclésiastique jugeait les causes civiles des clercs [2].

Les sénéchaux, les baillis et les prévôts ordinaires avaient eu dans le principe, comme chefs du ban et de l'arrière-ban, juridiction sur les membres de ces milices : ils essayèrent de défendre leur droit ancien contre les empiétements des prévôts des maréchaux ; mais ils n'y réussirent que d'une manière très-imparfaite [3].

Les sénéchaux et les baillis étaient investis cependant de pouvoirs très-étendus pour l'administration militaire. C'étaient eux qui devaient maintenir la police parmi les troupes du ban et de l'arrière-ban, faire exécuter les ordonnances royales qui proscrivaient les réunions de gens armés. ou prononçaient la dissolution des troupes rassemblées par les seigneurs, celles qui interdisaient les guerres privées [4].

[1] Il en était du moins ainsi sous Charles VI. (Voir des lettres de 1389.)

[2] Id. de 1406.

[3] Ils obtinrent à différentes reprises quelques ordonnances en leur faveur. (Voy. celle de 1357.)

[4] Voir le chap. VII, section Ire.

Il leur était enjoint d'employer les voies de fait, en cas de résistance, et de punir les délinquants par la confiscation des biens, par la prison ou par l'envoi de *mangeurs* et de *gâteurs*, qui vivaient chez eux à discrétion.

Ces pouvoirs ne s'exerçaient même pas sur les seules milices du ban et de l'arrière-ban; les sénéchaux et les baillis en exerçaient de semblables sur les troupes qui séjournaient dans l'étendue de la sénéchaussée ou du bailliage, et ils veillaient à l'exécution des ordonnances royales sur la police des gens de guerre, attribution que rendaient fort importante la multiplicité de ces ordonnances, sans cesse renouvelées, et la mauvaise discipline des corps, résultat nécessaire d'une mauvaise organisation [1].

Quoiqu'il y ait toujours un grand péril à comparer le passé au présent, on peut dire qu'ils faisaient à certains égards l'office de nos commandants de divisions militaires, car ils exerçaient à peu près les mêmes fonctions, du moins lorsque le roi n'envoyait pas dans leur ressort des capitaines généraux investis de pouvoirs extraordinaires [2].

A l'obligation de maintenir l'ordre dans les provinces, ils joignaient encore celle de veiller à leur défense. Ils veillaient donc à ce que les seigneurs entretinssent des sergents en garnison dans leurs châteaux, pour résister à toute attaque des ennemis. Une lutte assez vive à ce sujet s'engagea au XIVe siècle entre les seigneurs et le roi. Le roi s'attribua le droit de placer, d'entretenir lui-même les garnisons qui devaient défendre les châteaux des frontières. Les seigneurs s'opposèrent sans succès à l'établissement de cet usage, et tout ce qu'ils purent obtenir fut que leurs

[1] Ces ordonnances furent renouvelées à vingt reprises différentes, et entre autres, en 1421, par Henri V d'Angleterre, alors maître de la France. — Cf. les ordonn. d'avril 1468 et de 1470.

[2] Ducange cite deux commissions semblables, l'une de 1302, l'autre de 1349, cette dernière pour la Saintonge et les pays voisins.

propres tribunaux conservassent une juridiction de première instance sur les sergents des garnisons royales (1347). Le droit des seigneurs éprouva une autre atteinte sous les règnes de Jean et de Charles V, pendant les guerres contre les Anglais ; la destruction de tous ceux de leurs châteaux qui ne pouvaient être suffisamment gardés, fut ordonnée à plusieurs reprises [1]. Enfin, en 1367, après une assemblée d'États tenue à Chartres, Charles V décida que chaque bailli de ses provinces de Champagne, de Berry, de Bourgogne, d'Auvergne, de Bourbonnais et de Nivernais, visiterait avec deux chevaliers les forteresses de son bailliage, et mettrait des garnisons aux frais des seigneurs propriétaires, dans celles qui pourraient être défendues, mais que ces garnisons seraient composées de gens d'armes levés et commandés par les capitaines royaux. Les villes devaient être soumises à une obligation semblable.

Les rois désarmèrent ainsi peu à peu les milices seigneuriales ou communales. A la fin du xv[e] siècle, ces milices avaient généralement disparu.

En 1390, Charles VI exempta jusqu'à nouvel ordre les habitants de la campagne de faire le guet dans les châteaux situés entre la Somme et la Loire, et n'admit d'exception que pour ceux qui se trouvaient trop voisins de la mer. Il étendit, en 1396, cette défense à tout le royaume, et n'admit qu'une exception analogue pour les pays de frontières : d'ailleurs ces guets, onéreux aux populations qui y étaient soumises, présentaient pour la paix publique un danger plutôt qu'une garantie. Charles VII et Louis XI déclarèrent que l'obligation du guet serait toujours rachetable [2], et l'on fit, en 1479, un dénombrement des places.

[1] Ordonn. de 1358, de 1367.

[2] Ordonn. de 1451 et de 1479. Louis XII fixa différemment le prix du rachat en temps de guerre et en temps de paix.

des villes et des châteaux dans lesquels il serait établi ou conservé.

§ IV. — Tentatives faites au xv[e] siècle pour créer une armée permanente. Gens d'armes, francs-archers, compagnies étrangères.

J'ai fait le tableau des institutions militaires de la France antérieures au règne de Charles VII.

Sous ce règne, où la France fut reconquise et reconstituée, d'importants changements furent introduits dans l'organisation de l'armée.

Dès que Charles VII fut rentré dans Paris, il entreprit une réforme que l'évêque de Poitiers avait demandée dans les États réunis, en 1426, à Mehun-sur-Yèvre; c'était de substituer des troupes soldées permanentes aux troupes soldées irrégulières. Cette irrégularité était elle-même le vice principal des anciennes compagnies; elle empêchait que la discipline pût jamais s'y établir : elle introduisait le désordre dans celui des services publics qui avait le plus besoin de règles fixes et invariables. La réforme de Charles VII fut plus efficace pour l'établissement de la discipline militaire qu'aucun des moyens employés jusqu'alors. Les hommes d'armes qui ne furent pas admis dans les nouveaux corps se trouvèrent isolés, et furent souvent dans l'obligation de se disperser. L'historien Mathieu de Coucy prétend que deux mois après l'ordonnance, il y avait plus de sûreté dans le royaume que trente ans auparavant [1].

Charles VII institua donc, en 1439, les gens d'armes, et en 1445, les francs-archers ou francs-taupins.

Les compagnies de gens d'armes, appelées aussi compagnies d'ordonnance, étaient en général composées de nobles; chacune d'elles comprenait cent lances, et la lance comprenait à son tour six personnes, savoir : l'homme d'ar-

[1] M. Michelet, *Hist. de France*, tome v.

mes, son page, trois archers et un coutelier, qui recevaient tous une solde. Ces compagnies, réunies à d'autres compagnies nombreuses de nobles volontaires servant à leurs frais, formaient la grosse cavalerie de l'armée française [1]. Ce fut pour assurer leur entretien permanent que la taille fut rendue permanente.

Les francs-archers formèrent l'infanterie régulière, dont la composition fut toute différente. A Paris le prévôt, et partout ailleurs les élus, choisissaient parmi les habitants de chaque paroisse ceux qu'ils trouvaient le plus propres au métier des armes [2]. Les hommes ainsi désignés devaient ensuite être équipés aux frais de la paroisse, faire l'exercice les jours de fêtes, et se préparer à répondre au premier appel. Ils recevaient une solde en temps de service, et jouissaient de l'exemption de plusieurs impôts. Les élus étaient chargés de surveiller l'éxécution de toutes ces mesures, et il leur était recommandé de répartir le contingent des archers entre les diverses paroisses, de la même manière que celui des tailles [3]. Les habitants d'une paroisse répondaient de leur archer, comme ils étaient tenus solidairement pour la quotité de taille qui leur était imposée. Des commissaires royaux inspectaient, et au besoin commandaient le corps des archers. Tout seigneur châtelain devait remettre à ces commissaires une note mensuelle sur les archers de la châtellenie qu'il inspectait, soit en personne, soit par l'entremise de son capitaine. Les capitaines des francs-archers furent nommés par le roi, prêtèrent ser-

[1] Daniel, *Hist. de la milice française*, tom. I, liv. 4.

[2] Voir les ordonn. de 1445 et 1448. — « Qu'en chacune paroisse de notre dit royaume, il y aura un archer, qui sera et se tiendra continuellement en habillement suffisant, et armé de salade, dague, épée, arc, trousse, et jaques ou bruques de brigandines, etc. »

[3] « Toutefois, ajoute l'ordonn., en l'assiette de ces archers ne peut être telle équalité gardée comme en partage d'argent. »

ment aux baillis et aux sénéchaux, et reçurent toutes les attributions qui avaient appartenu aux capitaines des anciennes compagnies [1].

Cependant le corps entier ne s'élevait qu'à 2600 hommes, ce qui empêcha quelque temps encore les anciennes compagnies de disparaître. Les capitaines de francs-archers furent, en outre, l'objet de vives plaintes, à cause des contributions qu'ils exigeaient. Le gouvernement répondit à ces plaintes en fixant par diverses ordonnances l'époque et le mode des fournitures, ainsi que la quantité des corvées exigibles pour les transports militaires. Chaque paroisse eut le choix de payer le prix de l'équipement ou de le fournir elle-même, pourvu qu'elle le fît accepter dans ce dernier cas par le capitaine. Les francs-archers furent désarmés en temps de paix, et on leur assura, même pendant ce temps, une solde permanente. Leur service fut déclaré personnel : on rendit les peines contre la désertion très-sévères.

Ces mesures furent sans doute mal exécutées, ou l'obligation imposée aux compagnies parut trop rigoureuse; en effet, le corps des francs-archers, ainsi constitué, fut supprimé par Louis XI en 1480; mais le système d'une infanterie soldée et permanente ne fut pas abandonné pour cela; on en revint aux anciennes compagnies que l'on maintint plus longtemps sous le drapeau et que l'on soumit à des règles plus fixes. L'infanterie s'accrut même d'une manière d'autant plus rapide que les changements introduits alors dans l'art militaire lui donnaient plus d'importance. Elle était à la fin de ce règne formée d'un corps suisse de six mille hommes, et d'un corps français de dix mille. Les Suisses reçurent de nombreux priviléges, tels que des exemptions de tailles, de contributions, de droit d'aubaine, priviléges qui s'étendaient jusqu'à leurs femmes et à leurs

[1] Ordonn. de 1451.

enfants, et qu'ils firent confirmer sous chaque règne [1]. Il fallait encore ajouter à ces troupes les gardes Écossaises, organisées depuis 1461 en compagnies régulières. Le nombre des compagnies d'infanterie suisses s'augmenta considérablement sous Charles VIII et Louis XII, qui soldèrent aussi des lansquenets allemands. L'infanterie se trouva de cette manière, au commencement du XVIe siècle, composée presque tout entière d'étrangers, sans qu'il soit facile d'en donner la raison : pendant longtemps on crut justifier cet usage en soutenant que les nations étrangères chez lesquelles se faisaient les recrues, s'habituaient à regarder la France comme une seconde patrie. Peut-être serait-il plus vrai de dire que les étrangers, surtout les Suisses et les Écossais, étaient mieux disciplinés; qu'ils obéissaient mieux, surtout dans les guerres civiles, et les guerres civiles furent fréquentes dans le siècle qui vit périr les dernières souverainetés féodales; peut-être enfin était-ce un moyen d'éviter les difficultés et le mécontentement soulevés sous Charles VII par l'établissement d'un recrutement régulier dans les campagnes. Il fut bien question à plusieurs reprises de rétablir les francs-archers; mais les projets formés à cet égard n'eurent qu'une exécution très-imparfaite [2].

La cavalerie légère, qui commença à être organisée du temps de Charles VIII, fut, comme l'infanterie, composée en grande partie d'étrangers, tels que les Albanais ou Estradiots.

D'ailleurs, l'arrière-ban formait encore au besoin une

[1] Voir des lettres de 1481, les premières qui aient été rendues sur ce sujet.

[2] Charles VIII écrit en 1485 au bailli de Caen de convoquer les élus de son bailliage avec cinq ou six chevaliers ou écuyers pour aviser aux moyens de réunir des troupes d'infanterie. Plusieurs autres baillis furent consultés de la même manière. Le rétablissement des francs-archers ou de corps analogues fut proposé uniformément. Un arrêt du conseil de 1534 prouve que le corps des francs-archers existait alors.

cavalerie nationale facile à rassembler : ressource qui n'existait pas pour l'infanterie. Il est vrai que le nombre des exemptions du service de l'arrière-ban se multiplia très-vite pendant tout le xve siècle, et que les exemptions, accordées d'ordinaire pour un temps, finirent par devenir permanentes, à force d'être renouvelées [1]. Les officiers des cours souveraines, les bourgeois anoblis des grandes villes, surtout depuis le règne de Louis XI, briguèrent à l'envi un privilége aussi considérable. Tous les nobles dont le revenu n'atteignait pas un chiffre fixé [2], en jouirent également.

Plusieurs réglements royaux déterminèrent par qui le service était dû, et quels devaient être l'équipement et la solde proportionnelle de chaque grade [3].

J'ai déjà remarqué que le progrès de la discipline avait été un des plus heureux résultats de l'établissement des troupes permanentes. Il faut ajouter que, depuis Louis XI, on vit surtout se multiplier, parmi ces réglements, ceux qui concernaient la police des troupes et assujettissaient leurs mouvements à un ordre plus régulier. Les gens de guerre ne purent être logés que dans les villes closes ayant justice. Chaque compagnie, en temps de marche, fut surveillée par un commis des maréchaux, ou commissaire des guerres, chargé de « la mener et faire vivre en bon ordre et police. » Après chaque étape, et avant de reprendre la marche, le commissaire devait faire crier à son de trompe de contenter les hôtes : les chefs de chambre étaient responsables des délits commis par la chambrée; l'homme d'armes, des

[1] En 1412, les officiers du Parlement sont exemptés de l'arrière-ban *pour la guerre présente*. La même clause est reproduite dans la plupart des concessions semblables. Souvent ces concessions sont faites pour tout un règne.

[2] En 1489, ce chiffre était de vingt-cinq livres de rente. Cf. l'ordonnance rendue en 1484 sur les plaintes des États du Languedoc.

[3] Entre autres sous Charles VII.

délits des deux archers logés avec lui [1]. Les lieutenants et capitaines s'engageaient par lettres cachetées en recevant leurs brevets, à réparer les dommages que commettraient leurs hommes, à casser aux gages les délinquants, et à faire un rapport de quartier en quartier. Les baillis, à leur tour, devaient accompagner eux-mêmes ou faire accompagner par des lieutenants de leur choix les troupes qui traversaient leurs bailliages [2]. François Ier régla combien de temps les capitaines seraient tenus de résider chaque année au sein de leurs compagnies, et comment ils seraient remplacés durant leur absence [3]; il détermina aussi quelles seraient la durée et les causes des congés. Mais la division de la France en gouvernements militaires fut à ce sujet la mesure la plus efficace.

SECTION II. — *Depuis le commencement du XVIe siècle jusqu'au règne de Louis XIII.*

§ 1er. Division de la France en gouvernements militaires. — § 2. Changements introduits au XVIe siècle dans la composition de l'armée. Légions et régiments. — § 3. Corps spéciaux. Surveillance de l'artillerie et surintendance des fortifications. — § 4. Comptabilité, approvisionnements, invalides.

§ I. — Division de la France en gouvernements militaires.

Quand la réunion de la Bourgogne, de la Provence et de la Bretagne [4] au domaine royal eut fait disparaître l'indépendance des derniers grands fiefs, on s'occupa de tracer un système uniforme de divisions militaires, ayant chacune à sa tête un gouverneur investi d'une autorité analogue à

[1] Régl. de 1485.
[2] Id. de 1486.
[3] Ordonn. de 1515 et de 1530.
[4] Les ordonnances relatives à l'administration militaire furent déclarées, en 1477, applicables à la Bourgogne, et en 1493 à la Bretagne.

celle qu'avaient exercée autrefois les ducs indépendants et dans certains cas les baillis.

Les sénéchaux, les baillis, et le prévôt de Paris, comme premier bailli de France, avaient commencé par réunir des attributions militaires très-étendues, qui ont pu les faire comparer à de véritables commandants de division. Il est vrai que leurs pouvoirs furent successivement restreints, et qu'on les réduisit peu à peu au rôle de chef des milices de l'arrière ban. D'une autre part, le titre de lieutenant général avait été donné avec le commandement du Languedoc à plusieurs princes du sang en différentes circonstances, au duc d'Anjou sous Charles V, au duc de Berri après l'avénement de Charles VI, et des pouvoirs extraordinaires avaient été attachés à ce titre. On trouve à la fin du xve siècle trois créations, extraordinaires également, de lieutenants généraux pour l'Ile de France, une sous Louis XI, et deux sous Charles VIII [1]. Enfin la Bourgogne avait, depuis sa réunion à la couronne, un maréchal qui commandait toutes les troupes de sa circonscription, et sans l'avis duquel aucune levée d'hommes d'armes ne pouvait avoir lieu.

Cette organisation irrégulière des commandements supérieurs dans les provinces fit place sous Louis XII à un système général. Les provinces reçurent toutes des gouverneurs auxquels la direction des forces militaires fut attribuée et dont les charges, considérées comme un démembrement des offices des grands baillis d'épée, furent pour la plupart, à cause de leur importance, confiées à des princes [2]. Représentants du pouvoir dans leurs provinces, ces gouverneurs exercèrent, sous leur responsabilité personnelle,

[1] En 1472, 1493 et 1496.

[2] Elles le furent quelquefois à des cardinaux. En 1536, le cardinal du Bellay, évêque de Paris, fut nommé gouverneur de l'Ile de France, et un autre cardinal lieutenant général dans les provinces du Lyonnais, de l'Auvergne, du Forez et du Beaujolais.

une autorité à peu près discrétionnaire, et l'on ne peut douter que cette autorité n'ait servi puissamment, dans le siècle de son institution, la cause de la centralisation monarchique. D'un autre côté, elle pouvait devenir un jour menaçante pour le succès de cette cause : il arriva souvent que le gouvernement successif d'une même province fut confié à plusieurs générations de princes de la même maison; ces princes acquirent de cette manière une position nouvelle : comme ils étaient les représentants du roi vis-à-vis des provinces, ils devinrent aussi ceux des provinces vis-à-vis du roi. Ils servirent d'appui à la couronne, et ils purent cependant lui inspirer de sérieuses craintes, en la menaçant de faire un jour revivre en eux les anciennes dynasties provinciales. Il n'était pas rare de les voir s'attribuer l'exercice des droits régaliens [1].

L'institution des gouverneurs de province, quoique rendue générale par Louis XII, ne devint uniforme que sous François Ier ; car à l'époque de leur création, chacun d'eux avait reçu des pouvoirs différents d'après les lettres de son investiture. Sous François Ier, un édit de 1545 établit cette uniformité, et attribua exclusivement le titre de lieutenants généraux aux gouverneurs de la Normandie, de la Bretagne, de la Guyenne, du Languedoc, de la Provence, du Dauphiné; de la Bresse, de la Savoie et du Piémont; de la Bourgogne; de la Champagne et de la Brie; de la Picardie et de l'Ile de France. Henri II le donna encore au gouverneur du Lyonnais, et plus tard on l'étendit à ceux des provinces centrales. Le nombre des gouvernements ou divisions militaires de toute la France fut réduit à douze en 1579,

[1] Ordonn. de Blois de 1579, art. 271 et 274. Sans cesse et surtout dans les temps de guerre civile, les rois défendent aux gouverneurs de provinces l'exercice des droits régaliens. En 1580, Henri III interdit au gouverneur du Dauphiné de faire publier les arrêts du Parlement de Grenoble en son nom propre.

mais augmenté dans la suite par l'adjonction des pays conquis [1].

Les villes et les places fortes passèrent aussi, pour la plupart, de la garde des seigneurs à celle de gouverneurs royaux subordonnés aux gouverneurs de provinces. Les maisons royales formèrent ce qu'on appela des capitaineries. Presque tous ces commandements furent réservés à la noblesse et brigués par elle [2]. Du reste, il fut aussi difficile d'imposer l'obligation de la résidence à ceux qui en étaient révêtus qu'aux possesseurs des offices de justice ou de finance [3].

Sans doute, l'action des lieutenants généraux dans les départements qui leur furent confiés dut être efficace dès l'origine. Cependant comme les attributions étaient mal réglées de part et d'autre, ils se trouvèrent dans un conflit perpétuel avec les prévôts des maréchaux, soit pour la police des troupes [4], soit pour la justice militaire. Non-seulement les maréchaux et leurs prévôts n'avaient rien perdu de leurs anciens pouvoirs, mais on avait même étendu leur juridiction qui comprit, depuis 1538, les délits de chasse, et qui finit par être reconnue comme entièrement indépendante. Ils furent aussi chargés, pendant dix-huit ans, concurremment avec

[1] On doit observer que cette division ne correspondait pas à la division financière en généralités, établie à peu près à la même époque. Les attributions des gouverneurs consistaient « à conserver en l'obéissance du roi les provinces et les places de leurs gouvernements, à les maintenir en paix, à les défendre contre les ennemis de l'État, à veiller à ce qu'elles fussent bien fortifiées et munies de toutes choses nécessaires, à prêter main-forte à la justice, quand ils en étaient requis. » Mémoires des intendants de 1698, généralité de Paris. — Depuis 1692, chaque gouverneur de province eut un lieutenant nommé par le roi.

[2] Sous Louis XIV la plupart des gouverneurs particuliers des places frontières ou des châteaux ne dépendaient directement que du roi.

[3] Voy. l'ordonn. de 1561.

[4] Ordonn. de 1537.

les prévôts du roi, du soin de la police ordinaire [1]. Leurs offices étaient exceptés de la vénalité, réservés exclusivement aux gentilshommes [2], et l'on en créait de nouveaux dans les provinces nouvellement réunies [3].

Il y avait deux maréchaux sous saint Louis, et trois sous François Ier : mais l'un s'appelait maréchal de Bourgogne, l'autre maréchal de Bretagne, etc., dénominations qui disparurent. Le nombre des maréchaux de France, successivement augmenté, s'éleva jusqu'à vingt à la fin du règne de Louis XIV, en 1703.

La création des gouvernements militaires ne parut probablement pas suffire pour remplir le but que les rois s'étaient proposé; car Henri II divisa, en 1547, les provinces frontières de France en trois départements, et confia dans chacun d'eux le commandement et la police des gens de guerre à trois maréchaux de France responsables, ayant chacun sous leurs ordres un certain nombre de prévôts. Au reste, chaque maréchal, tout en exerçant son autorité d'une manière plus spéciale dans une province déterminée, n'en conservait pas moins le droit de commander dans les provinces des autres maréchaux, « attendu, portait l'ordonnance, que ce sont membres joints et unis, formant un collége sous un même chef qui est le connétable. » Les prévôts des maréchaux et les autres officiers, dans les pays placés en dehors de ces trois départements militaires, ne dépendirent plus directement que du connétable.

La police militaire en vue de laquelle toutes ces créations avaient lieu, devait être et fut en effet l'objet d'ordonnances

[1] De 1536 à 1554. Voyez le chap. VII, *De la Police*, section Ire, § II.
[2] Ordonn. de 1564.
[3] La Bretagne eut un maréchal depuis l'an 1534. — Sous Louis XIV les prévôts des maréchaux reçurent de nouvelles attributions; ils devinrent juges du point d'honneur, lorsque le roi voulut assurer l'exécution des Édits contre les duels.

très-fréquentes, qu'on recommanda aux capitaines de faire lire souvent dans leurs compagnies. On s'efforça d'assurer l'exactitude des paiements[1] et même d'élever la solde, afin que les soldats pussent payer de gré à gré tout ce qui leur serait nécessaire, y compris les journées d'hommes et d'animaux employés aux corvées du service, et ne jamais rien exiger, *fors seulement le logis et l'ustensile*[2] ; on accorda en 1549 aux habitants de chaque bailliage ou sénéchaussée la faculté de choisir tous les ans un syndic, pour porter leurs plaintes sur les désordres des gens de guerre devant le connétable et les maréchaux de France. On exigeait cependant que ces syndics fussent élus parmi les nobles, et quatre ans après, en 1553, le roi s'attribua le droit de les nommer lui-même en titre d'office. Les villages qui auraient logé des troupes obtinrent d'être dégrevés pour certaines contributions, telles que le taillon, les frais des étapes, etc., etc.[3]. Un assez grand nombre de déclarations placèrent les paysans et les laboureurs avec leurs troupeaux sous la garde du roi ; tous les chefs de corps furent obligés de faire connaître d'avance aux gouverneurs des pays qu'ils traverseraient leur commission royale, et le chiffre de leurs troupes, afin que les gouverneurs eussent à régler les étapes et les logements « à la moindre foule et oppression du pauvre peuple que faire se pourrait, avec une bonne police et discipline[4]. » Si cet ordre n'était pas exécuté par les chefs de corps, les lieutenants généraux et particuliers

[1] Quoique le produit des tailles fût spécialement affecté au paiement des gens de guerre, il n'était pas rare de le voir détourné pour d'autres usages ou soumis à des prélèvements considérables.

[2] Mais le mal ne fut qu'imparfaitement guéri. Dès le règne d'Henri II, les gens de guerre étaient encore accusés de « tenir la campagne et de manger le bonhomme. » — Les guerres civiles religieuses amenèrent bien d'autres désordres.

[3] Ord. de Blois de 1579, art. 298.

[4] Voir diverses ord. d'Henri III et d'Henri IV.

devaient assembler au son du tocsin les nobles, les gens des communautés, les habitants des paroisses, et les sommer de courir sus à tous les hommes d'armes tenant la campagne, pour les tailler en pièces ou pour les livrer à la justice des Parlements. Henri IV demanda qu'un rapport lui fût adressé sur la manière dont se serait opéré chaque mouvement de troupes dans les provinces.

§ II. — Changements introduits au XVIe siècle dans la composition de l'armée. Légions et régiments.

La composition de l'armée éprouva quelques changements au XVIe siècle. On voulait avoir une armée permanente et régulière, peut-être même une armée nationale, et le système des francs-archers était jugé insuffisant. François Ier imagina celui des légions. La France fut divisée en sept départements, 1° la Bretagne ; 2° la Normandie ; 3° la Picardie ; 4° la Bourgogne, la Champagne et le Nivernais ; 5° le Dauphiné, la Provence, le Lyonnais et l'Auvergne ; 6° le Languedoc, 7° la Guyenne. Chacun de ces départements dut fournir une légion de six mille hommes : il n'y avait au reste aucune espèce de conscription ; les enrôlements étaient volontaires, et l'on essayait d'attirer les roturiers au service par une exemption totale ou partielle de la taille, les gentilshommes par divers avantages comme celui de ne plus faire partie de l'arrière-ban. La formule du serment pour les légionnaires, et les règles de police qui leur furent imposées, rappellent les ordonnances rendues à propos des francs-archers : les légionnaires furent justiciables des juges ordinaires en temps de paix, en campagne ou sous le drapeau, des prévôts des maréchaux. Le roi nomma dans chaque légion les six capitaines, qui commandaient chacun mille hommes et disposaient des grades inférieurs ; le premier d'entre eux avait le titre de colonel. François Ier

institua comme récompense militaire des distributions d'anneaux d'or auxquels le moindre soldat pouvait prétendre, tandis que les ordres de chevalerie n'avaient été accessibles jusqu'alors qu'à la noblesse seule. L'avancement dans certaines limites, la faculté pour les roturiers d'être anoblis, devaient encore entretenir l'émulation et le bon ordre dans l'armée.

Au reste, ce système, qui n'était qu'une modification de celui des francs-archers avec quelques emprunts faits à l'ancienne organisation de l'armée romaine, ne réussit pas entièrement. Les provinces ne fournirent pas toutes un contingent égal; les capitaines de leur côté ne firent pas difficulté d'admettre dans leurs compagnies des hommes de différents pays; enfin ils aimèrent mieux pour la plupart, en leur qualité de propriétaires et de maîtres de ces compagnies, demeurer isolés les uns des autres que de faire partie d'une légion.

Quoi qu'il en soit, François Ier, ayant formé avec ces corps auxquels il joignit les anciennes troupes d'*aventuriers*, les cadres d'une infanterie régulière, créa pour la commander un capitaine et colonel général des gens de guerre à pied, et attribua à ce nouvel officier la juridiction et la police de toute l'arme, ainsi que le choix des officiers qui remplissaient les principaux grades [1].

Henri II ordonna encore (1558) de réunir les compagnies et de former ainsi des légions. Quelques légions se formèrent en effet, mais elles furent plus faibles que celles que François Ier avait voulu établir; elles ne comptaient guère que trois ou quatre cents hommes par compagnie au

[1] Cette charge fut érigée en titre d'office en 1584 en faveur du duc d'Épernon et supprimée en 1661. Si le colonel général de l'infanterie nommait les officiers inférieurs, son droit n'était pas exclusif : car on voit Catherine de Médicis disposer sans cesse, sous Charles IX, des grades de l'armée.

lieu de mille. Elles changèrent bientôt leur nom contre celui de régiment, qui était en usage depuis Louis XII dans la cavalerie. Le nombre des régiments fut d'abord peu considérable, puisqu'il n'était que de quatre en 1595. Henri IV le porta plus tard à onze, en 1604 ; Louis XIII l'éleva jusqu'à trente, et introduisit la division des régiments d'infanterie en bataillons, et de ceux de cavalerie en escadrons. En 1714, à la fin de la guerre de la succession d'Espagne, le nombre des régiments montait à deux cent soixante-quatre. Les chefs portèrent depuis 1568 le titre de maîtres de camp, et depuis 1661 celui de colonels.

La cavalerie eut depuis 1548 un colonel général comme l'infanterie ; au reste cette charge fut démembrée par la création successive de colonels généraux pour les corps spéciaux [1].

On cessa par là de se trouver à la merci des soldats étrangers dont on n'était jamais sûr, et on ne leur laissa plus dans l'armée que le second rang. Cependant, les guerres civiles religieuses jetèrent la division au milieu des troupes françaises à peine créées : chacun des chefs de bande commença par s'isoler et demeura plus ou moins libre de toute direction supérieure, jusqu'à l'époque où Henri IV réunit les différents corps pour en faire une armée. Henri IV eut le talent de rallier autour de son panache blanc toutes les bandes isolées, et de leur inspirer la fidélité, le dévouement monarchique. C'est surtout à former et à développer le moral des troupes qu'ont réussi les rois qui ont joui, comme François Ier et comme lui, d'une grande popularité militaire. Il y eut dans l'armée, à partir de leur règne, plus d'élan, plus de patriotisme, plus d'unité.

Le ban et l'arrière-ban furent encore réunis au XVIe siècle, et eurent même pendant quelque temps un colonel gé-

[1] Exemple : Création d'un colonel général des dragons en 1668.

néral. François I[er] avait ordonné qu'on en fît une revue annuelle, où chacun des nobles fût obligé de comparaître en personne, armé et équipé comme l'exigeait le devoir de son fief (1534). Il détermina à cet effet le mode d'évaluation des fiefs, le taux des gages, et la durée du service, qu'il fixa à trois mois dans l'intérieur de la France, à six semaines à l'étranger. Il laissait d'ailleurs à ces compagnies le droit de nommer leurs officiers et leurs trésoriers, sous la surveillance des baillis et des sénéchaux, leurs chefs naturels. Mais ni ses efforts, ni ceux d'Henri II, ni la sévérité de leurs ordonnances [1], ne purent réussir à empêcher la décadence de l'arrière-ban. Henri II admit lui-même des motifs d'exemption et la faculté de remplacement en cas d'excuse légitime. Henri III supprima la charge du colonel général qui le commandait [2], et l'arrière-ban finit par être réduit à un petit nombre de corps de volontaires.

Ajoutons que quelques compagnies ou régiments d'élite furent distingués pour former la maison militaire du roi, et jouirent de très-nombreux priviléges [3].

§ III. — Corps spéciaux : surveillance de l'artillerie et surintendance des fortifications.

Le développement successif de l'armée permanente fut accompagné, comme il devait l'être, de celui des corps spéciaux. On supprima la charge du grand maître des arbalé-

[1] Ord. de François I[er]. — « Veut Sa Majesté que ceux qui aux premières montres répondront par suppositions sous le nom d'autrui, soient pendus et étranglés, et que celui ou ceux qui les auront substitués en leurs places, soient dégradés des armes, et leurs biens confisqués. » —D'après une ordonnance d'Henri II, rendue en janvier 1548, tout gentilhomme qui ne se rend pas à la convocation, doit être puni par la confiscation de ses biens.

[2] Ord. de Blois de 1579, art. 317.

[3] Ainsi les officiers étrangers de la maison du roi étaient considérés comme français. (Ord. de 1547.)

triers[1], et l'on en transporta les attributions à celle du grand maître de l'artillerie[2]. Ce dernier remplit bientôt les fonctions d'un véritable ministre; il fut même compris, sous Henri IV, au nombre des grands officiers de la couronne. Il eut sa juridiction particulière à l'arsenal de Paris; il était chargé de la nomination aux emplois de son service; il ordonnait les mouvements du matériel, passait les marchés, arrêtait les comptes. Il avait sous lui un surintendant des poudres et salpêtres, et des garde-magasins pour l'artillerie dans différentes villes[3]. On prit même occasion de la formation de ces magasins pour déclarer que le droit de fabriquer et de conserver des armes était exclusivement royal (1572). Depuis cette époque, nul seigneur ne put conserver de canons dans son château, sans une permission spéciale du roi.

Les premiers réglements complets pour le service de l'artillerie dans les villes, les citadelles et les autres places de la France, furent l'œuvre de François Ier[4]. On établit quelques servitudes particulières pour assurer la régularité de ce service; par exemple, les habitants de chaque province furent tenus de fournir les chevaux qui seraient mis en réquisition, et de faire au besoin les convois. Cette dernière servitude fut regardée comme très-onéreuse; elle souleva les plaintes les plus vives, et Henri II crut devoir, pour rendre la mesure plus tolérable, en confier l'exécution à vingt capitaines qu'il institua exprès et qui portèrent le nom de capitaines du charroi de l'artillerie. Ces capitaines devaient réunir les chevaux de trait et les charretiers, pourvoir ensuite

[1] Le dernier grand maître des arbalétriers fut nommé en 1523.

[2] On trouve déjà un grand maître de l'artillerie sous Louis XI, mais on ne voit pas que ses attributions fussent dès cette époque aussi étendues.

[3] On comptait sous Henri II onze magasins d'artillerie, à Paris, Amiens, Troyes, Dijon, Lyon, Pignerol, Aix, Toulouse, Bordeaux, Tours et Rouen.

[4] Édits de février 1537 et de 1538.

à leur entretien au moyen d'un fonds spécial que le trésorier de l'extraordinaire de l'artillerie leur remettait, et indemniser les propriétaires des chevaux tués ou blessés.

L'usage que les seigneurs et les villes avaient conservé d'entretenir des garnisons dans leurs châteaux et dans leurs murs, fut combattu fortement après les guerres de religion. On commença vers la même époque à établir des garnisons royales dans toutes les villes de France, malgré les anciens priviléges qu'elles pouvaient faire valoir pour en être exemptes [1]. En 1558, Henri II créa une charge de surintendant des fortifications en France, tandis qu'il n'y avait eu jusqu'alors de surintendance semblable que dans le domaine seul, où elle avait été confiée aux trésoriers généraux.

§ IV. — Comptabilité. Approvisionnements. Invalides.

La comptabilité militaire devint, après le procès de Semblançai et les détournements opérés par Louise de Savoie, l'objet d'une surveillance plus active; on prit les mesures nécessaires pour la soumettre à un sérieux contrôle de la part de la chambre des comptes et du conseil privé [2]. On multiplia les époques du paiement des troupes : ce qui rendit ces paiements plus réguliers; la solde, au lieu d'être distribuée deux fois ou quatre fois par an, le fut depuis Sully dans des revues mensuelles, devant les commissaires et les contrôleurs ordinaires des guerres.

Pour faciliter l'approvisionnement des armées, on exemptait des droits de péages les marchands qui consentaient à s'en charger [3]. Ce privilége conduisait à adopter le système des approvisionnements par entreprises, qui ne commen-

[1] Ce fait est attesté par le père Daniel, qui cite entre autres exemples celui d'Amiens sous Henri IV.
[2] Voir l'ordonnance de 1528.
[3] Voir une déclaration d'Henri II de 1553.

cèrent au reste que sous Henri III et pour les temps de guerre seulement. Ce fut au camp de Lusignan, en 1574, qu'un habitant de Niort, appelé Amaury Bourguignon, fit pour la première fois l'office de munitionnaire, et conclut le premier traité pour la fourniture des vivres et des fourrages. On voit trois ans après, en 1577, un conseiller secrétaire des finances porter les titres de général et surintendant des vivres[1].

Quant aux vieux soldats, l'usage était dès le xve siècle de leur conserver, après le temps de vétérance, une part de leur solde[2]. Plus souvent les vétérans et les invalides étaient mis à la charge de communautés religieuses. Divers édits d'Henri III et d'Henri IV[3] eurent pour but d'obliger les chefs de ces communautés à remplir fidèlement cette obligation, à ne pas remplacer les vieux soldats par quelques-uns de leurs propres serviteurs. Sous Henri IV, l'hôpital de la Charité fut ouvert aux officiers et aux soldats invalides, et des secours furent assurés aux gentilshommes ruinés par le service militaire.

Il y avait depuis 1558 un aumônier en titre dans chaque régiment. Ces aumôniers étaient sous la juridiction et à la nomination du grand aumônier de France

SECTION III. — *Règnes de Louis XIII et de Louis XIV.*

§ 1er. De l'administration militaire et des changements qui y furent introduits sous Louis XIII. — § 2. De la même administration et de ses changements sous Louis XIV. — § 3. Développement que prirent les corps spéciaux sous Louis XIV. Conclusion.

C'est sous le règne de Louis XIII que l'administration

[1] Voir une déclaration d'avril 1577, citée dans la *Collection des anciennes lois françaises* d'Isambert.

[2] « Et quand aucun, qui longuement aura servi, sera cassé par impotence, les maréchaux et commissaires le feront mettre en l'ordonnance des petites payes. » (Ordonnance de 1467, art. 3.)

[3] Voir entre autres ceux de 1585 et de 1606.

militaire fit le plus de progrès. Richelieu, pour assurer à la France une prépondérance décisive dans les affaires de l'Europe, dut augmenter considérablement l'armée permanente, et de même qu'il joua le premier dans la politique générale, le rôle adopté plus tard par Mazarin et par Louis XIV, il traça aussi le premier le plan des réformes qu'achevèrent dans l'administration militaire Letellier et Louvois.

§ I. — De l'administration militaire et des changements qui y furent introduits sous Louis XIII.

Dès 1619, la guerre eut un ministre spécial. Tandis que jusqu'alors les différents secrétaires s'étaient partagé la direction des affaires militaires suivant leur département, l'un d'entre eux fut seul chargé depuis cette époque des intérêts de ce service et de la direction des armées à l'étranger.

Richelieu augmenta, comme je l'ai dit, l'effectif des troupes; mais il fit plus : il réorganisa toutes les parties de l'administration militaire. « Pour bien faire la guerre, dit-il dans son testament politique, ce n'est pas assez que d'en bien choisir l'occasion, que d'avoir bon nombre de gens de guerre, abondance de vivres et de munitions; le principal est que les hommes soient propres à ce à quoi ils sont destinés, qu'on sache les contenir en discipline, les faire vivre avec règle, et qu'on dépense son argent, ses vivres et ses munitions à propos. »

Richelieu commença donc par rembourser, en 1627, au duc de Lesdiguières la charge de connétable, qui avait été abandonnée longtemps, puis qu'on avait récemment rétablie en faveur du duc de Luynes. Cette charge, à laquelle étaient attachés des droits lucratifs et des gages considérables, conférait à celui qui en était revêtu un pouvoir qui empêchait l'action du roi de s'exercer librement tant sur les troupes

elles-mêmes que sur l'administration militaire. Elle fut donc supprimée à tout jamais, et le roi garda seul le commandement des armées. Les maréchaux de France exercèrent désormais en leur propre nom la juridiction qui était censée auparavant leur être déléguée par le connétable.

La finance des offices subalternes fut en grande partie remboursée, et Richelieu se réserva de pourvoir à ces offices par de simples commissions.

Pour la composition des troupes permanentes, ou tout au moins de l'infanterie, deux systèmes étaient en présence. L'un consistait à charger chaque province de fournir et de recruter elle-même un ou plusieurs régiments : l'autre abandonnait ce soin d'une manière exclusive à l'État. En fait, on était parti du premier de ces deux systèmes, mais on s'en écartait tous les jours davantage pour se rapprocher du second.

On avait dû longtemps recourir aux administrations provinciales pour les levées de troupes, parce qu'elles offraient souvent plus de ressources à cet égard-là que l'État lui-même : ce système avait donc des partisans qui proposaient encore, en 1624, de confier à chaque province le soin de réunir son contingent, de lui reconnaître le droit de choisir ses maréchaux de camp pour l'infanterie et la cavalerie, et d'attribuer aux maréchaux de camp la nomination des capitaines, aux capitaines celle des officiers et de leurs lieutenants, etc.[1]. Cependant le système opposé finit par prévaloir; le premier fut abandonné, sans rien laisser après lui que l'usage de donner à chaque régiment le nom de sa province, bien qu'ils comprissent en général des hommes pris dans toutes les provinces indistinctement. On ne peut s'empêcher de remarquer combien cette réunion sous le

[1] Mémoire présenté au roi par Gombaut, écuyer, en 1624. — Fonds des Cinq-Cents, n° 255.

ne drapeau d'hommes originaires de toutes les parties
a France était propre à servir la cause de l'unité fran-
e, en faisant disparaître peu à peu toutes les diversités
langage, de mœurs, de costume même, en affaiblissant
:out les rivalités provinciales qui avaient subsisté jusque
s les rangs de l'armée.

.es capitaines, chargés du soin de recruter leurs compa-
:s et de remplir leurs cadres, employaient des racco-
's. Ils reçurent, en 1629, l'ordre de faire les levées
ɔmmes en personne, directement et en communiquant
gouverneurs de province leur commission du roi : il est
i que cet ordre ne fut pas toujours rigoureusement exé-
. On resta d'ailleurs fidèle au système des engagements
ɔntaires, auquel on se contenta d'ajouter l'enrôlement
:é des hommes qui ne pouvaient justifier de leurs
yens d'existence[1].

.e service militaire était obligatoire pour tous les nobles,
ne pour ceux qui ne possédaient que des terres roturiè-
On agitait déjà la question de savoir si ce service ne
ait pas être remplacé par une contribution proportion-
à la fortune de chacun, ce qui devait se réaliser tôt ou
l. En attendant, comme on avait un plus grand besoin
ıfanterie que de cavalerie, beaucoup de nobles furent
plement chargés de recruter des gens de pied, et dispen-
du service personnel à cheval.

.es troupes de l'arrière-ban étaient d'ailleurs fort mal
ıtées : l'impossibilité d'imposer à tous les nobles l'obli-
on d'un même service personnel avait rendu les exemp-
ıs indispensables, et ces exemptions étaient une source
lifficultés et de décisions très-arbitraires. Les permissions

[1] Ainsi Louis XIII, levant des reitres à Paris en 1639, pour ren-
:r l'armée de Picardie, ordonne de faire partir tous les vagabonds,
eur donnant douze livres par tête, dont six au départ et six à
ivée, avec huit sous de solde par chaque jour de route.

accordées à plusieurs nobles possesseurs de fiefs de s'unir pour équiper un cavalier à frais communs, n'étaient pas moins arbitraires à leur tour. Équipés de la manière la moins uniforme, les compagnies de l'arrière-ban étaient encore soumises à une cause permanente de désorganisation, chacun de leurs membres s'absentant à son gré pour ses affaires personnelles. Richelieu écrivait, en 1635, à M. Molé, alors procureur général, de faire poursuivre par ses substituts tous les gentilshommes qui avaient quitté le service avant le temps fixé. Il exigea, pour légitimer les absences, des congés en forme accordés par les maîtres de camp et les colonels, et il chargea l'intendant d'informer toutes les fois que l'absence aurait lieu sans congé préalable [1]. Il fit lui-même dégrader plusieurs officiers qui s'étaient ainsi absentés sans permission.

Cependant les difficultés de ce genre de service continuèrent de s'accroître sous Louis XIV. Il fallut, en 1674, n'employer pour la campagne qu'une moitié de l'arrière-ban, et faire entrer l'autre moitié dans la réserve, régler la question de préséance entre les compagnies en décidant qu'elles marcheraient dans leur ordre d'arrivée, ordonner qu'il serait sursis d'une manière générale à tous les procès que leurs membres pourraient avoir. Enfin, presque aussitôt après la publication de ces mesures, qui n'eurent probablement pas toute l'efficacité voulue, ces troupes cessèrent d'être convoquées (1675) ; leur indiscipline et leur caractère encore féodal contrastaient trop vivement avec l'organisation simple et régulière du reste de l'armée.

Richelieu comprit aussi qu'il fallait augmenter la solde ou fournir aux régiments les moyens de ne plus vivre, même en partie, aux dépens des villes et des campagnes de chaque cantonnement. Un des Mémoires qui lui furent

[1] Ordonnances des 27 et 29 mars 1639.

adressés à ce sujet proposa d'assigner un traitement à tous les grades, de supprimer les contributions en nature, ce qui devait permettre de punir plus sévèrement encore tous les pillages commis par les gens de guerre. La France, disait l'auteur [1], devait payer vingt-six millions pour entretenir cinquante mille hommes; mais elle était assez riche pour fournir une pareille somme, compensée d'ailleurs largement par l'avantage d'être délivrée des exactions des troupes. Il proposait aussi d'emprunter divers usages à l'armée hollandaise, tels que celui d'avoir des étapes réglées dans les marches, et celui de faire délivrer des billets de logement aux soldats par les fourriers. Louis XIII accepta ce plan; il fit la première application du système des étapes, ou du moins il traça le premier plusieurs grandes lignes qui coupaient la France, et sur chacune desquelles les soldats devaient trouver de distance en distance des logements pendant les routes; on les obligeait d'ailleurs à vivre de leur solde et à payer toutes leurs fournitures à un prix fixé de gré à gré. Le taux des vivres devait être établi contradictoirement par les commissaires conducteurs et les officiers de justice des lieux [2].

Le système des fournitures était encore très-imparfait; il n'y en avait qu'un petit nombre qui fussent faites régulièrement; le soin en appartenait alors aux capitaines ou à l'État. Si la compagnie était au compte du capitaine, il devait fournir les habits et les vivres, payer la solde [3], etc.; mais les capitaines pouvaient spéculer sur ces entreprises, ou tenir le chiffre effectif de leurs hommes inférieur au chiffre nominal. Les commissaires des guerres furent chargés d'empêcher ces abus, et, pour faciliter cette nouvelle sur-

[1] Gombaut, qui fut également l'auteur du mémoire cité plus haut.
[2] Ordonnance de 1623.
[3] Monteil. *Histoire des Français des divers États*, t. VII.

veillance, on les établit à demeure auprès des armées. D'après le code Marillac, chaque régiment dut avoir son payeur spécial. Une ordonnance de 1637 enjoignit à tous les officiers et capitaines de servir avec le nombre d'hommes d'armes que portait leur commission, sous peine d'être cassés honteusement à la tête de l'armée, et de souffrir sur leurs biens la répétition de tout ce qu'ils auraient détourné des sommes que l'État leur aurait remises [1].

L'État ne se chargeait lui-même des fournitures qu'en temps de guerre, sauf un petit nombre qu'il faisait aussi en temps de paix [2]. Ainsi l'on voit que les arrêts du conseil obligeaient souvent telle ou telle ville de fournir une quantité déterminée d'habillements militaires ; les habits devaient alors être uniformes pour chaque compagnie [3]. Sous Louis XIII, cela fut jugé insuffisant : l'État commença à prendre en tout temps à sa charge toute la fourniture des vivres, et il établit une manutention à la suite de chaque armée. On ne peut dire à quelle époque furent institués les commissaires généraux des vivres ; mais leur nombre fut porté, en 1627, de deux à quatre, et l'administration des subsistances militaires reçut une organisation complète en 1631. Elle eut à sa tête un grand maître et un surintendant général des vivres, munitions, magasins, étapes et avitaillements de France. Le grand maître eut au-dessous de lui comme adjoints deux intendants commissaires généraux des vivres aux camps et armées, et un contrôleur général des vivres. Comme les autres chefs de services publics, il eut la nomination de ses agents, une juridiction spéciale, et une part

[1] Voir le Fonds des Cinq-Cents, n° 117.

[2] Voir divers arrêts du conseil, rendus en 1615. — Fonds des Cinq-Cents, n° 117.

[3] Une lettre de Louis XIII à M. Molé, datée de 1627, renferme une commande de 10,500 habits de bure faite à la ville de Paris, et d'un nombre proportionnel aux autres villes pour l'armée de La Rochelle. — Fonds des Cinq-Cents, n° 5.

d'intérêt dans la gestion des fonds; il touchait 4 p. 0/0 de son maniement. Dans chaque élection dut résider un conseiller intendant des vivres et étapes, et dans chaque paroisse un commissaire garde particulier. Nous avons de la fin du règne de Louis XIII des instructions pour tous ces officiers, et des mémoires dont Letellier paraît l'auteur[1], où tout est soigneusement réglé, le mode d'adjudication pour les fournitures, la comptabilité des munitionnaires, la formation de magasins dans les grandes places. Richelieu s'est occupé longuement de la question des magasins fixes et des magasins portatifs.

Comme ce nouveau service exigeait qu'on lui affectât un fonds spécial, le conseil d'État adopta, en 1636, ce principe, que les collecteurs percevraient en sus de la taille un impôt nouveau pour l'entretien des troupes dans chaque province ayant garnison, si mieux n'aimait la province payer en nature, au prix ordinaire des marchés, après une revue de l'effectif faite en présence des maires et officiers des bourgs et des villes où les garnisons étaient cantonnées[2]. Le roi se réservait de diminuer l'impôt dans les provinces qui auraient des garnisons, et d'en reporter une partie sur celles qui n'en auraient pas, ce qui devait rendre le fardeau plus égal. Le maréchal de Châtillon contribua de tous ses efforts, pendant les campagnes de 1636 et de 1637, à faire accepter ce système. Pour ne pas ruiner dans la Champagne le plat pays où ses troupes séjournèrent plusieurs mois, il réunit les députés des villes de la province, obtint d'eux une cotisation, fit payer par l'Ile de France une partie des sommes

[1] Fonds Béthune, n° 9586.

[2] C'est là ce qu'on appelait l'ustensile. Louis XIV déclara, en 1648, que l'ustensile serait fourni en nature, à moins que la province n'aimât mieux le fournir en argent, mais que jamais les troupes ne pourraient, de leur propre mouvement, exiger qu'il leur fût payé en argent. — 22 décembre 1648. Fonds des Cinq-Cents, n° 45.

nécessaires, et réussit enfin à soumettre à la contribution toutes les autres provinces[1].

Tout régiment dut avoir, d'après le code Marillac, un hôpital[2], des chirurgiens et des jésuites. Mais l'acte le plus considérable peut-être du ministère de Richelieu, en ce qui concerne l'administration militaire, fut la création des intendants de police, justice et finance dans les armées. Cette création eut pour effet de séparer le commandement des troupes et l'administration proprement dite. Quoique les intendants eussent un rang dans la hiérarchie des grades ordinaires, ils n'étaient en réalité que de simples administrateurs. En revanche, ils jouirent comme administrateurs d'une autorité très-étendue, plus étendue surtout que ne l'avait été celle des anciens commissaires des guerres : ils eurent l'administration du personnel et du matériel ; ils surveillèrent le recrutement, les fournitures, la solde ; ils perçurent les contributions de guerre imposées aux pays conquis. La police des troupes et l'exécution des ordonnances royales leur appartinrent également[3].

Toutes ces mesures permirent de réunir des armées bien plus nombreuses que par le passé. Le chiffre des troupes, tant françaises qu'étrangères, dépassait en 1635 cent cinquante mille hommes[4].

[1] Un réglement de Letellier, du 25 octobre 1656, nous apprend que pour indemniser de la fourniture de l'ustensile les habitants des généralités où hivernaient les troupes, on les déchargeait d'une quotité proportionnelle de tailles pour l'année suivante. — Fonds des Cinq-Cents, n° 255.

[2] Au reste, cette disposition se trouve déjà dans une ordonnance de Henri II.

[3] Voir sur les intendants des armées un Mémoire curieux du maréchal de Bassompierre. Fonds des Cinq-Cents, n° 255.

[4] Fonds des Cinq-Cents, n° 45.

§ II. — De l'administration militaire et des changements qui y furent introduits sous Louis XIV.

Letellier, auquel le département de la guerre avait été confié sous Richelieu, et qui le conserva sous Mazarin, s'occupa surtout de faire marcher régulièrement cette administration, telle qu'elle venait d'être reconstituée, et d'en faire exécuter tous les réglements. Il y parvint, à force d'activité et de persévérance. Louvois fit encore de plus importantes innovations.

Depuis 1661, tous les ordres du jour de l'armée furent proclamés au nom du roi, seul chef de toutes les forces militaires du royaume. En effet, la charge de connétable était supprimée; celle de colonel général de l'infanterie le fut cette année même, après la mort du duc d'Épernon; celle de colonel général de la cavalerie continua seule d'exister, mais restreinte dans ses attributions et démembrée successivement[1].

On introduisit quelque régularité dans la hiérarchie des grades supérieurs. Depuis 1638, tout officier supérieur ayant le commandement en chef d'une armée prit le titre de lieutenant général. Au dessous des lieutenants généraux, Louvois créa le grade des brigadiers, correspondant à nos maréchaux de camp. Il y eut ainsi des brigadiers de cavalerie en 1665 et d'infanterie en 1668; en 1695, il y en eut pour les dragons : les maréchaux de camp d'alors avaient des fonctions spéciales, presque toujours en dehors de la hiérarchie. Tandis que l'usage avait été avant lui de confier les inspections à des officiers supérieurs, sans qu'elles constituassent de service distinct, Louvois créa, en 1668, des charges d'inspecteurs généraux direc-

[1] Ainsi, il y avait eu, vers la fin du règne de Louis XIII, un colonel général de la cavalerie allemande; il y eut sous Louis XIV un colonel général de dragons, etc.

teurs des troupes pour l'infanterie et la cavalerie. Plus tard, en 1694, ces fonctions furent elles-mêmes divisées.

Louvois cessa de convoquer l'arrière-ban, et il institua en 1682, sans doute pour le remplacer, des compagnies de gentilshommes ou *cadets*, à Besançon, à Brisach, à Strasbourg, à Metz, à Tournai, à Charlemont. C'est avec l'école d'artillerie créée à Douai en 1679, et qui du reste ne put réussir, le premier exemple que l'on rencontre d'écoles militaires. Mais les compagnies de cadets cessèrent dès 1692 de se recruter, et ne tardèrent pas à disparaître; elles présentaient les mêmes vices que l'arrière-ban; tout le monde y voulait commander, et personne n'y voulait obéir. Les écoles militaires ne furent réorganisées que sous le règne de Louis XV, dans le but de former des sous-lieutenants instruits qui devaient ensuite être répartis parmi les anciens corps.

La levée des troupes ordinaires fut soumise à des règles positives et à une constante surveillance. Les ordonnances de Louvois portent que les soldats doivent être enrôlés volontairement[1]; que l'engagement doit être de six ans au moins[2], le réengagement d'un an[3]; qu'il ne pourra jamais être promis de plus forte solde que la solde fixée par les ordonnances[4]; que les hommes valides pourront seuls être engagés, et que les recrues seront visitées par des commissaires[5].

On obligea aussi, en 1688, les communautés de marchands et d'artisans des villes à lever elles-mêmes des recrues pour les troupes d'infanterie; ces recrues composèrent les régiments de la milice. On répartit le nombre d'hommes qui devaient composer ces régiments entre les provinces et les généralités, et l'on détermina le con-

[1] Ordonnance de 1692. Code militaire de Briquet.
[2] Ordonnance de 1692. — [3] Idem de 1686.
[4] Ordonnance de 1686. — [5] Idem de 1680.

tingent de chacune d'elles. En effet, on commençait alors à concevoir un meilleur système de recrutement, un partage plus égal de l'impôt. On voulait échapper à l'emploi des raccoleurs qui n'eussent été conservés que dans les campagnes. Selon Vauban, le roi devait gagner douze millions à se charger des recrues qui se faisaient au nom des capitaines ou des colonels.

Les levées de la milice avaient beaucoup de ressemblance avec le recrutement actuel. C'était l'intendant qui répartissait le contingent entre les paroisses, et le gouverneur ou son lieutenant qui, avec l'assistance des maires, procédait dans les campagnes au tirage et à l'inspection des recrues [1].

Les milices, au nombre de trente régiments, étaient cependant placées en dehors de l'armée régulière et créées pour un temps; en fait, elles devinrent permanentes et durèrent jusqu'à l'époque où la conscription s'établit.

Chaque paroisse devait fournir un nombre d'hommes déterminé; mais on ne lui reconnaissait pas la faculté d'entretenir des soldats étrangers à leur place : on avait craint que cette faculté ne fût une occasion de trop fortes dépenses et ne fît contracter aux communes de nouvelles dettes [2]. Les milices n'étaient composées que d'infanterie, et tous les hommes n'y servaient pas à la fois. On tirait au sort chaque année pour désigner les soldats qui iraient à la guerre, et ceux qui resteraient dans les campagnes où ils pouvaient, tout en s'exerçant aux armes, reprendre les travaux de la culture.

La permanence de ces milices effaça cependant la principale distinction qui existait entre elles et les troupes ordinaires. En 1701, Louis XIV allégea le fardeau des paroisses en les déchargeant de l'équipement et de la subsistance

[1] Ordonnance de 1701.
[2] Ordonnance du 17 janvier 1689.

des hommes qu'elles devaient fournir; il leur accorda aussi, en 1709, la permission de se racheter à raison de 75 livres par homme. Enfin, les compagnies de milices furent réparties à la longue dans les régiments ordinaires.

Le Tellier avait remplacé les *montres* mensuelles de Sully par le paiement du prêt, qui était remis aux troupes tous les huit jours. La solde des fantassins fut fixée en 1660 à cinq sous par jour (15 ou 20 sous d'aujourd'hui), mais les soldats obligés de payer l'ustensile. En 1666, on fit une retenue de trente sous pour l'habillement et la chaussure, et les mises à la masse commencèrent.

L'État, qui s'était déjà chargé, sous Richelieu, de fournir les vivres[1], fournit sous Louis XIV l'habillement, au moins celui de la plupart des corps, ou plutôt il le fit fournir par les provinces et les villes. L'uniforme, déjà recommandé sous le règne précédent, devint obligatoire pour chaque régiment. Le nombre des étapes fut augmenté; Louvois en fit dresser une carte générale. Il régla aussi l'ordre des convois, confiés à des officiers spéciaux ou vaguemestres, dont les fonctions comme le nom furent empruntées aux armées allemandes. On défendit aux officiers de faire voiturer leur bagage ou celui des troupes par les chevaux et les charrettes des paysans, sorte de corvée que rendaient plus onéreuse encore les violences de tout genre exercées par les soldats[2]. Ces défenses eurent au reste peu d'effets, car l'abus qu'elles devaient faire disparaître excitait encore vivement, soixante ans plus tard, les plaintes de Turgot.

Des plaintes non moins vives, et surtout de fréquents procès, s'élevaient aussi au sujet des garnisons, quoiqu'on prît soin de ne les placer que dans les villes, les bourgs et

[1] On peut remarquer, au sujet des fournitures de vivres, que l'usage du pain de munition commença en 1701, et que la création d'inspecteurs généraux des vivres pour les armées eut lieu en 1703.

[2] Ordonnances de 1693 et de 1701.

villages fermés. On avait attribué aux maires et échevins
s communautés et même aux gouverneurs le droit d'assis-
à la distribution des logements; mais cela ne suffisait
s, et il fallait accorder des exemptions particulières. Les
endants, auxquels on avait reconnu une compétence spé-
le pour le jugement de ces procès[1], déclarèrent ne pouvoir
uffire. On entreprit alors de bâtir des casernes pour loger
troupes; c'était un projet très-ancien et qui avait été
oposé pour la première fois sous le règne de François I[er],
iis qui, oublié depuis longtemps, fut repris et appuyé
ec énergie par les représentants des villes[2]. L'établisse-
nt de casernes à Paris fut décrété en janvier 1692; des
positions semblables furent adoptées pour la plupart des
tres villes dans le cours des années suivantes, quoique
ır exécution, généralement différée, n'ait guère eu lieu
e sous le règne de Louis XV.

Le système de la justice militaire était encore plein d'in-
titude; Le Tellier le fixa par un réglement de 1651. La
naissance des délits ordinaires commis par les soldats
tinua d'appartenir aux juges ordinaires des villes[3], qui
nt seulement tenus de s'adjoindre dans certains cas le
ôt des troupes : on sait que chaque régiment avait son
ôt et sa compagnie d'archers. Le prévôt militaire ju-
seul tous les délits de soldat à soldat. Les fautes contre
cipline furent soumises aux conseils de guerre, et la
osition de ces conseils fut réglée par l'ordonnance de
à peu près comme elle l'est aujourd'hui. Le Code pé-
l'armée fut revisé à cette époque, et la justice qui y
ıtrefois rendue au nom des colonels généraux, le fut
lors au nom du roi.

ınnance de 1684.
le Mémoire du député de La Rochelle au conseil de commer-
)1.
es ordonnances de Louis XI, de 1467 et de 1470.

Il n'y avait pas encore de pensions de retraite ; des récompenses militaires, accordées arbitrairement, en tenaient lieu[1] ; mais les ministres de Louis XIV assurèrent la subsistance des vétérans et des invalides beaucoup mieux qu'elle ne l'avait été auparavant. Les prieurés et les abbayes demandèrent et obtinrent de remplacer par des contributions en argent l'obligation qui leur était imposée d'entretenir de vieux soldats. Ces contributions formèrent le premier fonds qui servit à élever l'Hôtel des Invalides (1670). On affecta ensuite aux dépenses de cet établissement une retenue de deux sous pour livre sur tous les traitements militaires, retenue qui fut augmentée d'un troisième denier en 1682. L'Hôtel des Invalides reçut des priviléges considérables, et son administration fut confiée à un directeur général, assisté d'un conseil[2].

Le service des hôpitaux militaires, dont la tradition faisait regarder Anne d'Autriche comme la fondatrice, fut uniformément réglé en 1691.

Enfin, pour encourager le zèle des troupes et faire de l'honneur le premier mobile de l'armée, Louis XIV imagina d'établir, comme l'avait essayé François Ier, un système de récompenses militaires, auxquelles le dernier soldat pût prétendre. Il créa en 1693 l'ordre de Saint-Louis ; la croix de Saint-Louis ne devait connaître aucune distinction de rang ni de grade : or c'était une remarquable innovation que de rendre un ordre de chevalerie, institution essentiellement aristocratique, accessible à tous, sans autres conditions que celles du courage et des actions d'éclat. C'était en quelque sorte inaugurer dans l'armée la véritable égalité compatible avec la hiérarchie. Louis XIV atteignit d'une manière complète le but qu'il s'était proposé.

[1] Des pensions furent cependant attachées au port de la croix de Saint-Louis.

[2] Louvois était membre de ce conseil lors de sa fondation.

III. — Développement que prirent les corps spéciaux sous Louis XIV. Conclusion.

A ce tableau de l'organisation de l'armée sous Louis XIV faut ajouter que le progrès de l'art militaire amena la ;ation ou le développement des armes spéciales. Louvois titua les grenadiers dont il mit, en 1676, une compagnie ns chaque régiment. Il augmenta le corps des dragons créa celui des hussards[1]. Vauban forma en 1673 des compagnies de mineurs. Jusqu'alors la garde de l'artillerie ait été confiée aux troupes les plus diverses; six compaies spéciales furent créées en 1668, et en 1671 il y eut un giment de fusiliers du roi, composé de quatre compagnies, ne de sapeurs, la seconde de canonniers, les deux autres ouvriers. Le nombre de ces troupes s'éleva bientôt; Louis institua, en 1684, un régiment de bombardiers, et celui s fusiliers prit en 1693 le nom de Royal-artillerie. La ;ation d'une école spéciale d'artillerie à Douai, en 1679, ut pas de succès, et les écoles semblables ne furent orgaées que sous la régence de Philippe d'Orléans; mais on a de nouveaux magasins et de nouveaux arsenaux. En 99, l'artillerie avait dix arsenaux, dix-neuf moulins pour fabrication des poudres et cinq fonderies. Les arsenaux ient placés à Paris, à La Fère, à Douai, à Auxonne, à tz, à Strasbourg, à Lyon, à Grenoble, à Perpignan et à yonne. Rien, du reste, ne fut changé à l'organisation du vice jusqu'à la suppression de la charge de grand maître 1755.

Le dépôt de la guerre fut créé à Versailles en 1681.

Les établissements militaires se multiplièrent donc, sous

[1] Dès le règne de Louis XIII, on distinguait dans la cavalerie les ;iments de mousquetaires, de fusiliers à cheval, de carabiniers, hussards.

le règne de Louis XIV, d'une manière remarquable. Citons encore l'institution des premiers haras en 1667 ; la question des remontes soulevait alors les mêmes difficultés qu'aujourd'hui [1]. On avait, dès 1665, acheté des étalons à l'étranger ; en 1669 on acheta des chevaux barbes. Le roi encouragea fortement la noblesse à s'occuper de l'élève du cheval, et il lui réserva toutes les places de l'administration des haras.

Toutes ces fondations et toutes ces réformes eurent pour résultat de constituer l'armée à peu près telle qu'elle est aujourd'hui. La suppression des anciennes charges féodales l'avait soumise à une direction unique, celle du roi et du secrétaire d'État chargé de la guerre. Ce dernier, assisté du conseil des maréchaux, était le dépositaire de l'action administrative. Déjà le recrutement régulier avait été admis pour les milices, à côté des enrôlements volontaires conservés dans les régiments. On avait remplacé l'arrière-ban par des écoles où l'on formait des officiers. L'État avait pris définitivement à sa charge toutes les fournitures, les remontes, l'entretien du matériel. Il ne restait guère qu'à développer, à fortifier tous ces germes d'une organisation nouvelle encore, à mieux constituer le service de l'administration centrale que Louvois venait de créer, à effacer enfin les traces du système féodal dans l'armée ; ainsi on avait conservé l'usage de vendre les régiments et les compagnies ; de cette manière le choix des officiers appartenait, pour les grades inférieurs, aux colonels et aux capitaines, et les troupes étaient maintenues sous l'influence réelle de la noblesse [2]. Cette dernière œuvre ne devait être accomplie que par la révolution de 1789 et par les ordonnances de l'Empire.

[1] Voir les rapports du chevalier de Clerville.
[2] Louis XIV s'était contenté de fixer un maximum pour le prix des charges.

CHAPITRE XX.

ADMINISTRATION DE LA MARINE.

---

§ 1er. De la marine jusqu'à la suppression de l'amirauté, en 1626. — § 2. Créations de Richelieu. — § 3. De la marine sous le règne de Louis XIV.

§ I. — De la marine jusqu'à la suppression de l'amirauté en 1626.

La puissance maritime de la France n'a commencé qu'avec Richelieu, et l'administration de la marine n'a pas eu de véritable organisation avant Colbert.

Jusqu'au xviie siècle, la France eut quelque marine marchande, mais peu ou point de marine militaire, hormis de rares circonstances. Les historiens du temps des croisades parlent des dix-sept cents vaisseaux de Philippe-Auguste, et des dix-huit cents voiles qu'avait saint Louis, lorsqu'il partit de l'île de Chypre pour se rendre en Égypte ; mais ces bâtiments n'étaient guère alors que de grandes barques, louées même en partie à des étrangers. Après les croisades, on trouve encore quelques exemples de flottes très-nombreuses : celle que commandait Jean de Vienne, en 1388, et qui était destinée à faire une descente sur les côtes d'Écosse, comprenait douze cent quatre-vingt-sept bâtiments ; mais le nombre même de ces bâtiments n'est qu'une nouvelle preuve du peu de perfectionnement de la navigation.

On avait cependant placé les forces navales sous le commandement et la direction de l'amirauté de France, dont

l'institution paraît remonter au règne de saint Louis[1]. L'amiral était un des grands officiers de la couronne; il avait le commandement suprême des troupes de mer et la direction de l'administration maritime dans la Picardie et la Normandie, c'est-à-dire dans les provinces du domaine où se trouvaient les côtes. La surveillance et la répression de la piraterie faisaient une partie, et même la partie principale, de ses attributions. Il recevait le serment des maîtres et des patrons de navires; il délivrait des congés aux bâtiments armés en corsaires; il jugeait la validité des prises, par lui-même ou par ses lieutenants qui avaient un siége à la table de marbre de Paris. Toutes les dépenses du service maritime étaient à sa charge, et il y subvenait par la perception de certains droits spéciaux, tels qu'une part dans les prises, la propriété des prisonniers de guerre, le produit des amendes qu'il prononçait, etc... L'amiral était donc, sous le rapport financier, un véritable entrepreneur de l'administration de la marine[2].

La Bretagne, la Guienne et la Provence eurent des amirautés distinctes jusqu'à l'époque de leur réunion à la couronne, et même plus tard encore, car le titre d'amiral fut conservé dans chacune d'elles et porté par le gouverneur; ces amirautés étaient constituées d'une manière analogue, et jouissaient de différents droits qui variaient au reste suivant les usages locaux.

Toute l'administration maritime, pendant les temps féodaux, consista dans cette organisation des amirautés. Elle n'était encore rien moins que centralisée au XVe siècle, et cela même excitait les plaintes des États du Languedoc sous

[1] On n'a cependant pas de provisions de cette charge plus anciennes que celles de 1322 (citées dans la Collection d'Isambert.)

[2] J'ai déjà eu lieu de faire la même remarque pour les chefs de plusieurs autres administrations, par exemple, pour le directeur général des postes.

Charles VII. Ces États se plaignirent des pirateries auxquelles la Méditerranée était en proie, ce qui y ruinait le commerce, et surtout de la multiplicité des corsaires français qui attirait de la part des étrangers d'inévitables représailles; ils proposèrent, pour y remédier, que le roi s'attribuât le pouvoir de donner seul les lettres de marque (1456).

Presqu'aussitôt après, dès le règne de Louis XI, on rencontre un certain nombre d'actes royaux sur l'administration maritime. Les ordonnances maintiennent la juridiction des tribunaux spéciaux contre les prétentions rivales des tribunaux ordinaires [1], et surtout contre celles des justices seigneuriales [2]. Les prises en mer sont défendues, et les équipages sont déclarés solidaires à cet égard de tous les délits commis. Le congé (la permission) de l'amiral est déclaré nécessaire pour les vaisseaux étrangers qui entrent dans les ports de France et pour les vaisseaux français qui en sortent. L'amiral peut ordonner des convois pour accompagner les bâtiments marchands; il doit faire faire deux fois par an la montre des marins dans les paroisses sujettes au guet de la mer [3]. En effet, les habitants des côtes étaient soumis depuis fort longtemps à l'obligation de faire le guet; ils pouvaient cependant racheter ce service par le paiement d'une somme d'argent que les ordonnances fixèrent.

Sous Louis XII et François I[er], diverses expéditions entreprises dans l'Océan et la Méditerranée entraînèrent un certain développement des forces maritimes, et ce développement, joint au progrès de la centralisation dans les autres services, attira l'attention sur l'administration navale. L'amiral de France reçut alors le titre de lieutenant général

[1] Ordonnance de 1480. — [2] Ordonnance de 1517.
[3] Ordonnance de 1517.

sur la mer, et le commandement suprême de toutes les forces maritimes du royaume lui fut attribué, nonobstant les prétentions des autres amiraux. Il n'y eut même pendant quelque temps qu'un seul amiral, qui fut à la fois amiral de France, de Bretagne, de Guyenne et de Provence; mais cela ne dura pas.

En 1540, la dégradation civique à laquelle venait d'être condamné l'amiral de Chabot fournit l'occasion de tarifer les droits pécuniaires levés par l'amirauté, et de régler plus strictement ses obligations. L'amiral fut déclaré responsable vis-à-vis du roi des actes de ses subalternes, et même des empêchements éprouvés par la navigation qu'il devait maintenir libre [1]. Le droit de nommer aux emplois de la marine lui fut contesté, et le roi l'exerça lui-même depuis 1554 jusqu'en 1582.

L'amirauté de France subsista ainsi jusqu'au règne de Louis XIII, soumise plus directement à l'action royale, mais encore indépendante au fond. Pendant cet intervalle, le service de la marine fut réglé par diverses ordonnances, et entre autres par celle de 1584.

L'armée navale que l'amiral commandait tout entière se composait de la flotte ordinaire et des *galères* de l'État, distinction qui existait depuis saint Louis. Les galères étaient les plus grands des vaisseaux d'alors, et portaient, outre les soldats de la marine, un nombre déterminé de forçats pour la manœuvre [2]. Des trésoriers spéciaux étaient chargés de la solde de ces troupes et de l'approvisionnement des galères [3].

L'amiral nommait les vice-amiraux, les commissaires de la marine, les juges d'amirauté, et d'une manière générale tous les officiers subalternes; l'ordonnance de 1584 lui avait

[1] Ordonnances de 1540 et de 1543.
[2] Ordonnance de 1548 — [3] Ordonnance de 1557.

rendu et reconnu ce droit. Sa juridiction comprenait tous les délits commis par les troupes de mer ; mais elle s'étendait encore 1° aux causes des pêcheries et à celles du commerce maritime, comme les causes relatives au fret, aux ventes et bris de navires, aux contrats, chartes-parties, etc.[1] ; 2° à la plupart des causes civiles et criminelles des étrangers en France, soit qu'ils fussent en procès entre eux ou avec des nationaux[2].

Le personnel maritime se recrutait comme celui de l'armée de terre, par des engagements ; il n'y avait pas d'inscription. Les paroisses situées sur le littoral dans une zône d'une demi-lieue devaient seulement le guet de la mer. Les nobles qui servaient dans la marine étaient exempts du ban et de l'arrière-ban.

Au reste, le principal but des armements maritimes était encore, même à cette époque, de combattre les pirates et d'en nettoyer les côtes. C'est pour cela que furent tracées toutes les règles relatives au droit de bris, à la police maritime, aux prises, etc. : on voulait avoir une force navale capable de garantir les intérêts du commerce ; on songeait peu à s'en servir pour soutenir les intérêts et l'influence politique de la France. L'amiral avait dans ses attributions la marine marchande comme la marine militaire ; c'était lui qui donnait aux bâtiments de commerce leurs pavillons, délivrait leurs saufs-conduits pour la pêche ; il était chargé de faire à ce sujet avec les étrangers les *trèves pêcheresses*, Henri III prend soin de régler en détail, dans son ordonnance de 1584 sur l'amirauté, l'équipement et l'armement

[1] Les tribunaux de commerce connurent pourtant exclusivement de certaines causes du commerce maritime, telles que celles qui concernaient les polices d'assurance.

[2] Le Parlement, en enregistrant l'ordonnance de 1584, y mit pour réserve qu'il recevrait lui-même les officiers du siége principal de la table de marbre.

des navires de commerce, qu'il déclare être « non-seulement » d'utilité privée, mais d'intérêt public. »

Malgré ces ordonnances, et malgré quelques essais tentés dans le but de former des marins, la France se trouvait encore, au temps d'Henri IV, inférieure, sous le rapport de la marine, à la Toscane et au moindre des États Italiens. Le cardinal d'Ossat, ambassadeur à Rome en 1601, écrivait à Villeroi pour lui conseiller d'augmenter le nombre des galères dans les ports de Marseille et de Toulon : « Ce serait une chose de grande sûreté, commodité, ornement et réputation à la couronne de France, et mettrait fin à la honte que c'est à un si grand royaume flanqué de deux mers de n'avoir de quoi se défendre par mer contre les pirates et corsaires, tant s'en faut que contre les princes[1]. » La faiblesse de la France sous ce rapport paraissait encore plus déplorable, comparée à la grandeur croissante de l'Angleterre et de la Hollande. On sait que lorsque Sully fut envoyé comme ambassadeur à Londres, le sieur de Vic, commandant du bâtiment sur lequel il était monté, fut forcé de baisser pavillon devant un amiral anglais qui menaçait de le couler bas.

Toutefois Henri IV ne forma guère, pour relever la marine, que des projets; ses efforts se bornèrent à encourager la fondation des colonies; il pensait que la France deviendrait puissance maritime, dès qu'elle serait puissance coloniale. Il voulait aussi créer trois flottes qui auraient fait le voyage des Indes, chacune à leur tour, tous les six mois, comme les flottes du roi d'Espagne. Il se fit présenter un tableau annuel du matériel naval, et il décida que toutes les surenchères des fermes seraient affectées spécialement aux constructions des navires[2]. En 1609, Sully lui soumettait un plan des travaux nécessaires pour empêcher l'ensablement des ports et faciliter la navigation.

[1] D'Ossat. Lettres.
[2] Déclar. de janvier 1708 (Fonds Harlai).

Sous Louis XIII l'assemblée des notables de 1617, demanda l'établissement de vaisseaux de guerre garde-côtes. En 1621, le roi acheta quelques bâtiments marchands, les fit armer et les transforma en vaisseaux de guerre capables de lutter contre les Rochellois, qui avaient acquis, grâce à leurs relations avec l'Angleterre et la Hollande, une certaine force maritime. Depuis cette année une flotte fut toujours entretenue sur l'Océan, et les succès du duc de Guise inaugurèrent cette première apparition de la marine militaire française.

Enfin, la charge d'amiral fut supprimée en 1626, en même temps que celle de connétable; on la remboursa à M. de Montmorency, les inconvénients étaient les mêmes. Toutes les charges inférieures furent remboursées à leur tour et rétablies par commissions. Richelieu renversa ainsi tout l'ancien système, puis, nommé surintendant de la navigation et aidé d'un secrétaire général, il s'empara de la direction du département de la marine et s'occupa de développer dans un système plus large les forces navales du pays. Les amiraux du Levant et du Ponant, correspondant avec le ministre dont ils recevaient les ordres, ne conservèrent que des fonctions assez analogues à celles de nos préfets maritimes, à l'exception de quelques droits particuliers, et de leur juridiction spéciale, qu'ils continuèrent de réunir, comme tous les chefs de services, aux attributions purement administratives.

§ II. — Créations de Richelieu.

Après avoir ainsi établi l'unité de direction et la hiérarchie, Richelieu constitua le personnel et le matériel d'une armée navale.

Il continua de recruter le personnel maritime par des engagements et par un système assez analogue à celui de la

presse anglaise. Il envoyait chaque année aux siéges d'amirautés la fixation du contingent que leurs provinces devaient fournir. L'État se chargea seulement d'entretenir des écoles gratuites de pilotes qui furent créées dans tous les ports et dirigées par des pilotes hydrographes. Des prix et des récompenses diverses furent imaginés pour stimuler le zèle des pilotes, des canonniers et des matelots. Tous les marins qui avaient pris du service à l'étranger furent obligés de rentrer en France, sous peine de voir confisquer leurs biens [1]. Richelieu créa le premier régiment de marine en 1627, et le régiment royal des vaisseaux en 1639. La composition des équipages fut réglée, en 1641, par le commandeur De la Porte, qui prit pour modèle celle des vaisseaux hollandais. Chaque navire dut avoir un état exact de son équipage et de son matériel. Les capitaines, dont la rareté avait excité les plaintes de l'amiral de Montmorenci, ne tardèrent pas à se former.

C'était un ancien usage que celui de faire ramer les forçats sur les galères et de les employer aux travaux des ports, mais il en fallut un bien plus grand nombre que par le passé. On réduisit donc au service de la chiourme la plupart des prisonniers de guerre : tous les Turcs et les rénégats que l'on pouvait prendre y étaient impitoyablement envoyés. On fit subir ce traitement, en 1637, à l'équipage entier d'un bâtiment marocain, échoué près de La Rochelle. On y condamnait aussi les soldats espagnols, qui, se rendant des Pays-Bas en Espagne, traversaient la France sans passeports du gouvernement français. Enfin un ordre d'un ministre suffisait pour que l'on dirigeât au besoin sur les galères les prisonniers détenus dans les différentes villes, et

[1] On manqua longtemps de matelots pour la marine militaire; on défendit donc, en 1644 et en 1645, à tous les matelots en général de prendre du service sur les navires de commerce sans autorisation royale, à moins que ce ne fût sur ceux des compagnies autorisées.

qu'on fit la presse des vagabonds et des gens sans aveu qui ne se seraient pas conformés aux réglements établis sur la mendicité[1].

Richelieu régla les limites de la juridiction des amirautés dont le nombre fut augmenté successivement[2]. Tous les droits particuliers qui appartenaient à des villes, des communautés et des seigneurs furent soumis à révision, et supprimés, si la navigation devait en souffrir. De nombreux arrêts du conseil renouvelèrent la défense déjà faite aux habitants des côtes de piller les effets naufragés.

Richelieu créa aussi un matériel naval. J'ai déjà cité l'édit de 1627, qui ordonna la construction d'un grand nombre de vaisseaux. En 1639, la France eut une flotte considérable, qui put tenir la mer avantageusement contre les Espagnols, et dont la création fut inaugurée par les victoires de MM. de Lavalette et de Sourdis. Elle avait en mer, cette année, suivant l'état que Colbert a conservé parmi les papiers de Richelieu, dans le Ponant, c'est-à-dire dans l'Océan, un vaisseau de deux mille tonneaux, un de mille, un de sept cents, sept de six cents, sept de cinq cents, cinq de quatre cents, douze de trois cent cinquante à deux cents, outre six plus petits, vingt brûlots et dix flûtes. Elle avait dans le Levant, c'est-à-dire dans la Méditerranée, un vaisseau de mille tonneaux, trois de cinq cents, trois de quatre cents, un de trois cents, sept de deux cents, un plus petit et six brûlots.

Mais laissons parler le bailli de Forbin, témoin oculaire,

[1] Voir les ordonnances de 1683 et de 1686 sur la conduite des chaînes et des forçats condamnés aux galères, les mesures prises pour les empêcher de se mutiler, pour arrêter les évasions, etc.

[2] Ainsi un tribunal d'amirauté fut créé à Dunkerque, en 1647. Voir aussi le réglement de 1660 pour la compétence des différents tribunaux d'amirauté, et celui de 1676 fixant les droits et les salaires des officiers qui les composaient.

des progrès accomplis sous ce règne. « L'on a vu, disait-il, fortifier les côtes, augmenter le nombre des galères, construire les plus beaux vaisseaux et les plus puissants équipages que la France ait jamais eus, et au lieu qu'une poignée de rebelles contraignît naguère de composer nos armées navales de forces étrangères, et d'implorer le secours d'Espagne, d'Angleterre, de Malte et de Hollande, nous sommes à présent en État de leur rendre la pareille, s'ils persévèrent dans notre alliance, ou de les vaincre lorsqu'ils en seront détachés. » Le bailli de Forbin voulait que la France entretînt dans la Méditerranée trente galères et dix vaisseaux de cinq à six cents tonneaux, forces destinées à servir en temps de paix contre les corsaires. L'accroissement du commerce devait, selon lui, compenser et au-delà l'accroissement de dépenses que cette mise de fonds exigerait.

Les ports, visités à plusieurs reprises[1], commencèrent à être mieux entretenus. Le sieur Deville, celui qui fit établir les compagnies d'assurances maritimes en France, obtint qu'on établît aussi dans les différents ports des commissaires subordonnés au surintendant, et qui portèrent le titre de conseillers du roi directeurs de la navigation.

Les magasins de marine furent créés sous ce règne, quoiqu'on ne puisse dire à quelle date. Le mémoire qui prépara leur création, proposait d'en former trois au moins pour les côtes de l'Océan, ceux de Brest, de Brouage et du Havre. La dépense n'en était estimée qu'à 86,000 livres, dont 60,000 pour le port de Brest et 13,000 pour chacun des deux autres. Richelieu traça aussi les règles de la comptabilité du matériel de la marine, et se fit faire de nombreux rapports sur toutes les parties de ce service.

[1] Entre autres ceux de Normandie en 1612 et en 1629.

§ III. — De la marine sous le règne de Louis XIV.

Après Richelieu, la surintendance de la navigation et du commerce, car on ne faisait pas encore la distinction de la marine militaire et de la marine marchande, fut donnée à la reine-mère Anne d'Autriche, qui la fit gérer par le duc de Loynes. On ne la considérait plus que comme une charge de cour lucrative; aussi les progrès de la marine française furent-ils arrêtés jusqu'au temps de Colbert. On rétablit même, en 1650, le titre d'amiral en faveur du duc de Vendôme[1]; on prit cependant la précaution, en rendant à l'amiral le commandement des forces maritimes et son droit de juridiction, de ne pas lui rendre celui de nommer aux charges inférieures. Les droits pécuniaires de l'amirauté furent également très-restreints, et l'on obligea les seigneurs qui prétendaient en exercer de semblables, à en faire encore une fois vérifier les titres.

Il n'y a guère à signaler pendant cette époque que les efforts qui eurent pour but d'assurer aux étrangers la liberté de la navigation sur les côtes de France; on réussit à diminuer la piraterie, et comme les tribunaux ordinaires de l'amirauté n'offraient pas de garanties suffisantes pour le jugement des prises, on créa en 1659, à cet effet, un tribunal de commissaires spéciaux.

Lorsque Louis XIV eut pris lui-même les rênes du gouvernement, la charge de surintendant de la navigation et du commerce fut donnée au duc de Beaufort; mais le duc de Beaufort étant alors à la tête d'une escadre, ce fut Colbert qui fit les fonctions de ministre. Colbert, étant surchargé de travail, et réunissant les attributions de presque

[1] Voir aussi les provisions de la charge d'amiral, données, le 12 octobre 1669, au comte de Vermandois. Le roi se réservait spécialement la nomination du trésorier, et celle des agents chargés du matériel.

tous les ministères à la fois, demanda que le secrétaire d'État de Lyonne eût à sa place la direction du commerce et de la marine. Louis XIV n'y consentit qu'à la condition expresse que Colbert prendrait lui-même connaissance de tout et dicterait les décisions [1].

Colbert présenta plus tard à Louis XIV son fils, le marquis de Seignelay, pour lequel il a pris soin d'écrire des instructions célèbres qui sont encore un modèle aujourd'hui [2]; il obtint pour lui une charge de secrétaire d'État et le département de la marine. Sous le ministère de Seignelay, Louis XIV créa une assemblée de marine, qui fut comme un conseil suprême d'administration, et au sein de laquelle toutes les mesures durent être délibérées. Cette assemblée fut aussi chargée de juger les prises et le contentieux administratif en dernier ressort [3].

Colbert assura à la marine un personnel régulier en établissant le système de l'inscription. Avant cette mesure, on avait déclaré les habitants de chaque paroisse tenus solidairement pour le nombre de matelots qu'ils devaient fournir; on avait décidé que tout refus d'engagement de la part des gens de mer serait pour les capitaines préposés à

[1] Les attributions de Colbert comprenaient alors : la correspondance avec le duc de Beaufort, avec les commandants de galères, les intendants et les commissaires généraux de la marine, avec les ambassadeurs à l'étranger pour le fait de la marine et des achats; la direction des constructions maritimes, telles que manufactures d'armements, fonderies, arsenaux, magasins; l'entretien des ports, l'administration des chiourmes, la direction générale du commerce de terre et de mer, celle des colonies, celle des compagnies formées par l'État, la correspondance avec les consuls pour toutes les affaires de la marine et pour le rachat des esclaves. — Tiré des archives de la marine, en 1669.

[2] Voir une partie de ces instructions aux Pièces justificatives.

[3] Cette assemblée de marine, instituée le 23 septembre 1676, fut composée d'abord des conseillers de finance Poncet, Colbert et Pussort, des conseillers d'État de Lainé, de la Margrie, de Breteuil et de Bezons, de deux maîtres des requêtes, et du secrétaire d'État chargé du département de la marine.

la levée des équipages un motif d'employer des voies de contrainte; mais le personnel était encore insuffisant : les paroisses remplissaient mal leur obligation, et l'État éprouvait pour les y forcer des difficultés de tout genre. L'inscription et l'enrôlement par classes établis par une ordonnance de 1668, substituèrent l'action de l'État à celle des paroisses, et ce système, appliqué aussitôt dans la Bretagne et dans la Provence, fut étendu en 1673 à toutes les provinces maritimes, qui furent divisées en départements, confiés chacun à un commissaire de marine. Tous les hommes de mer étaient répartis dans trois ou quatre classes; ces classes devaient servir une année chacune à tour de rôle, et recevoir pendant cette année sur les vaisseaux la solde complète, à terre la demi-solde. La convocation se faisait au prône des messes paroissiales; les marins appelés devaient se rendre en dix jours au port de leur département. Pendant leur service actif, ils jouissaient de certains priviléges, tels que celui d'être à l'abri des poursuites et des saisies civiles. On leur laissait la faculté de s'engager dans la marine marchande, pendant les années où l'État ne les réclamait pas. Les hommes d'un même pays servaient ensemble : trois cents était le nombre fixé pour former un équipage, et on avait tracé sur la côte autant de divisions qu'il devait y avoir d'équipages. On enrôlait aussi des enfants au-dessous de quinze ans, qu'on dressait à la manœuvre, afin que l'État trouvât au besoin pour son service une pépinière toute prête de matelots; ces enfants devaient former le dixième de l'enrôlement total [1].

Il fut défendu aux marins français de prendre du service à l'étranger sous peine des galères [2]. Les matelots étrangers

[1] Voir encore les ordonnances de 1683 et de 1689 sur la composition des armées navales.

[2] Ordonnance du 10 décembre 1670.

furent déclarés, au contraire, après cinq ans de service en France, régnicoles, et comme tels exempts du droit d'aubaine[1]; les pilotes étrangers étaient naturalisés du jour où ils s'étaient établis dans le royaume[2]. On autorisa aussi les jeunes matelots à s'embarquer sur des navires d'un autre pavillon pour apprendre les langues étrangères[3]. Plus tard on fit entrer dans le service de la marine les jeunes gens, tirés de l'hôpital général, les enfants trouvés, les orphelins[4].

Les habitants des côtes continuèrent au reste d'être soumis *au guet de la mer,* c'est-à-dire à l'obligation de faire la garde de peur d'invasion, dès qu'ils seraient commandés. Les côtes furent divisées dans ce but en capitaineries, composées chacune de plusieurs paroisses[5].

Les troupes de mer étaient, comme celles de terre, levées par des capitaines, et composées de recrues qui n'avaient pas l'expérience du genre de service auquel elles étaient appelées, qui même l'acquéraient rarement. Louis XIV, pour parer à cet inconvénient, créa le 20 novembre 1669 un corps permanent d'infanterie de marine[6], puis quatre jours après (24 décembre) une compagnie de gardes de la marine, composée de nobles et destinée à servir sur les vaisseaux amiraux[7]. Au reste, les compagnies de l'armée navale ne cessèrent pas pour cela d'appartenir à leurs capitaines. Le roi donnait aux soldats le mousquet et la bandoulière; les capitaines recevaient une somme à l'aide de laquelle ils étaient tenus de fournir à leurs hommes le reste de l'équipement.

[1] Ordonnance d'avril 1671. — [2] Ordonnance de 1687.
[3] Ordonnance de 1685. — [4] Ordonnance de 1694.
[5] Ordonnance de la marine de 1681.
[6] Cependant les deux régiments d'infanterie de marine ne furent organisés que plus tard.
[7] Voir le Code naval et les archives de la marine.

Louis XIV détermina en 1669 la hiérarchie, le nombre et la solde des officiers de marine; il étendit le maréchalat aux troupes de mer.

En 1669, un collége de marine fut créé à Saint-Malo [1], et on ajouta en 1676 de nouvelles écoles à celles que Richelieu avait établies déjà pour l'artillerie de mer [2]. Les lieutenants, enseignes et gardes de la marine furent tenus d'assister aux exercices de l'hydrographie et du canon, ainsi qu'à des leçons pour la construction des bâtiments [3]. Le commandant de chaque port devait les inspecter deux fois par mois pour s'assurer de leurs progrès [4].

La justice militaire dans le service maritime fut réglée par l'ordonnance de 1673. Chaque port dut avoir un tribunal de sept juges présidé par le vice-amiral ou son lieutenants, et dont le capitaine du vaisseau de l'accusé ferait partie. Le prévôt du port ou l'aide-major instruisait les procès et remplissait les fonctions d'accusateur. L'armée de mer eut donc dès lors, comme celle de terre, ses conseils de guerre particuliers, et les tribunaux d'amirauté demeurèrent simples tribunaux administratifs. Tous les prévôts des ports dépendaient d'un prévôt général dont les attributions furent réglées en 1674.

Louis XIV pourvut à la subsistance des familles des matelots absents, en leur faisant payer régulièrement une portion de la solde. Il assura l'entretien des blessés des armées de mer, et fit construire deux hôpitaux de la marine, l'un

[1] Archives de la marine, année 1669.

[2] La police et la discipline des compagnies franches de l'artillerie de marine furent réglées par une ordonnance de 1695. Le 28 mai 1698, on amnistia tous les soldats de ces deux compagnies qui avaient déserté avant le 3 octobre 1697, jour de la signature de la paix de Ryswick. La France avait, en 1705, sept compagnies d'infanterie de marine.

[3] Voir deux ordonnances de 1680.

[4] Ordonnance de 1684.

à Toulon et l'autre à Rochefort (1674), sans compter le vaisseau hôpital que chaque escadre devait avoir. Le fonds de subvention de ces hôpitaux était alimenté par une retenue faite sur les appointements de tous les fonctionnaires de la marine.

Les bâtiments de guerre devaient être accompagnés d'aumôniers, pour lesquels un séminaire fut créé à Toulon en 1686.

Enfin Louis XIV fit dans les dernières années de son règne pour les invalides de la marine ce qu'il avait fait pour ceux des armées de terre; il créa pour leur entretien une caisse spéciale (1709), et il acheta pour eux des rentes sur les aides et les gabelles, en consacrant à l'achat de ces rentes les sommes qui provenaient des retenues faites sur le traitement des marins.

Pour que le service des ports se fît avec plus de régularité, on délimita, en 1674 et en 1696, les fonctions de tous les officiers que l'on envoyait dans les ports et les places maritimes. La marine avait, comme l'armée de terre, ses commissaires généraux intendants, qui devaient surveiller l'exécution des ordonnances et faire les inspections, ou qui étaient, en d'autres termes, chargés de toute la partie administrative du service [1]. Le pouvoir des intendants s'étendait même sur les navires de commerce : ils devaient forcer les capitaines de ces navires à tenir régulièrement leurs journaux; c'étaient eux qui accordaient, tantôt seuls, tantôt de concert avec le secrétaire général de la marine, les congés, donnés autrefois par les consuls. Tout fait de commerce

[1] Il y en avait déjà deux en 1665, d'Infreville et Colbert du Terron. En 1669, le duc de Beaufort emmenant de Toulon une escadre pour Candie, le commissaire général Brodart est envoyé par le roi pour surveiller l'embarquement avec deux commissaires particuliers et pour monter sur les galères. — Archives de la marine, année 1669.

leur était du reste sévèrement interdit, à eux et à leurs subordonnés.

Les besoins financiers de l'État durant les dernières années du règne de Louis XIV firent créer dans l'administration maritime beaucoup de charges nouvelles. En 1691, on augmenta le nombre des siéges d'amirauté, et, en 1701, on y institua des offices de lieutenants criminels, de commissaires, d'assesseurs, d'avocats, de procureurs, d'huissiers, etc. On nomma, en 1704, huit commissaires généraux de la marine inspecteurs aux classes, et huit inspecteurs des vivres, etc. Une partie de ces charges, qui embarrassaient l'administration plus qu'elles ne la servaient, fut plus tard supprimée.

Telle fut l'organisation de la marine quant au personnel.

Le système des fournitures pour l'armée de mer éprouva les mêmes vicissitudes que celui des fournitures de l'armée de terre. Jusqu'en 1669, les vivres avaient été fournis presque constamment par les capitaines. On créa en cette année un munitionnaire général dont la nomination fut attribuée au conseil; la charge de munitionnaire était donnée par adjudication, après des soumissions faites au rabais; l'adjudicataire s'engageait à faire construire des magasins dans tous les ports et à fournir des vivres dans la quantité et de la qualité requises; on lui imposait l'obligation de tirer de France tous les objets de ses fournitures; il était, en retour, exempt de tous les droits et péages de l'intérieur. On régla les formes de sa comptabilité, qui devait être soumise aux intendants et aux commissaires généraux, et les différents détails de son service. On lui interdit la faculté de convertir les fournitures en argent dans aucun cas.

La législation des arsenaux de marine date de 1674[1].

[1] Ces arsenaux étaient au nombre de cinq, savoir : Brest, Roche-

Colbert sut tout prévoir et régler : comment seraient construits et distribués les magasins; comment on ferait les achats de marchandises, de bois, d'armes, de munitions. L'intendant signait les traités et arrêtait les dépenses ; les garde-magasins, placés sous ses ordres, recevaient le matériel et en rendaient compte. On fut d'abord obligé de recourir aux étrangers pour la plupart des achats. Colbert. pendant les premières années de son administration, eut sans cesse des envoyés en Hollande et dans le nord pour y acheter tous les objets nécessaires et jusqu'à des vaisseaux [1]. Mais il voulut aussi rendre la France capable de suffire à l'armement de la marine; il favorisa dans ce but l'établissement de forges en Bourgogne, de filatures en Bretagne, etc.[2].

fort, Toulon, Dunkerque, le Havre de Grâce. Port-Louis et Bayonne y furent ajoutés après Colbert. L'arsenal des galères était à Marseille.

[1] Dans les traités signés avec les puissances du Nord, et principalement avec la Suède, Colbert s'efforce de faciliter et d'assurer les approvisionnements de la marine.

[2] « Il est nécessaire d'observer soigneusement sur les achats à faire desdites marchandises qu'il faut toujours acheter préférablement en France aux pays étrangers, quand même les marchandises seraient un peu moins bonnes ou un peu plus chères, parce que l'argent ne sortant point du royaume, c'est un double avantage à l'Etat, en ce qu'il n'appauvrit point, et les sujets de S. M. gagnent leur vie et excitent leur industrie. » — « Il faut encore au dedans du royaume faire quelque distinction : les peuples qui paient la taille et autres impositions, telles qu'il plait au roi, doivent être plus chers et plus considérables à S. M. que les peuples des provinces qui jouissent du privilége des Etats, c'est-à-dire qu'il faut acheter les marchandises et établir les manufactures en Saintonge, Angoumois, pays d'Aunis et Poitou, préférablement à la Bretagne. » Lettre de Colbert du 3 juin 1666 à l'intendant Colbert du Terron. Fonds des Cinq-Cents, nº 126. — Colbert, en faisant de nouvelles commandes, disait encore dans une autre lettre adressée au même intendant : — « Il faut faire filer incessamment à Saint-Malo et à Brest. Travaillez incessamment à établir en France toutes les sortes de ferrures qui sont nécessaires pour le bâtiment des vaisseaux, afin que nous n'ayons plus recours pour cela aux étrangers, étant certain que le fer de quelques-unes de nos provinces est aussi bon que celui de Biscaye, et vous

Il défendit, en 1674, de rien acheter à l'étranger, hormis le bois, le cuivre et le plomb. Dès 1668 et 1669, il avait déchargé des droits et des péages intérieurs tous les bois destinés à la marine, et l'ordonnance des eaux et forêts avait fait des réserves spéciales à ce sujet dans les forêts de l'État.

Colbert établit dans chaque port un conseil de construction qui dut s'assembler deux fois par semaine (mars 1671); il voulut qu'on se servît dans les arsenaux de poids et de mesures uniformes (août 1671); il détermina les dimensions que devait avoir chaque sorte de vaisseaux de guerre, etc.

L'administration du matériel et la police des ports appartinrent aux intendants de marine et à leurs délégués, capitaines de ports, commissaires ordinaires ou contrôleurs.

L'ordonnance de 1674 déterminait aussi les attributions spéciales du pilote royal, du maître d'équipages, du maître charpentier. Les ouvriers de la marine furent comme disciplinés et enrégimentés. Chaque arsenal eut des pilotes jurés chargés de faire sortir et de conduire les vaisseaux en rade [1]. La police de la navigation, celle de l'intérieur des vaisseaux, furent l'objet de réglements également précis, dont le détail n'offrirait qu'un intérêt spécial et secondaire, mais attesterait aussi le génie pratique et patient de leur auteur.

Les vaisseaux de l'État ne devaient pas être frétés aux particuliers. Les intendants furent cependant autorisés à laisser armer en course ceux de cinquième rang [2]. On défendit de vendre aucun vaisseau aux étrangers sans une autorisation spéciale du roi [3].

Dès 1665, Colbert avait demandé aux officiers de l'amirauté de faire sonder la profondeur des havres, des ports,

voyez bien qu'il est ridicule que nous allions chercher chez les étrangers ce que nous avons chez nous avec abondance. »

[1] Ordonnance du 20 août 1676.

[2] Ordonnance de 1677. — [3] Ordonnance de 1695.

des rades, et de l'embouchure des rivières. Il fit entreprendre sur les côtes de nombreux travaux, dont il confia l'inspection au chevalier de Clerville. On peut citer parmi ces travaux ceux du port de Cette, qui était devenu inabordable et qui fut à cette époque même rouvert aux vaisseaux.

Suivant Voltaire, dans l'année 1672, on eut soixante vaisseaux de ligne et quarante frégates. Dans l'année 1681, il se trouva cent quatre-vingt dix-huit vaisseaux de guerre, en comptant les alléges, et trente galères dans le port de Toulon, armées ou prêtes à l'être. Onze mille hommes de troupes réglées servaient sur les vaisseaux: les galères en avaient trois mille. On comptait cent soixante-six mille hommes classés pour tous les services de la marine[1]. Il faut ajouter que Colbert avait réparti entre les divers ports militaires 7623 bouches à feu. D'après un manuscrit de Colbert lui-même[2], la marine marchande, élément de la marine royale, comptait, en 1664, 2368 bâtiments dont 329 seulement jaugeaient de 100 à 400 tonneaux; le reste était inférieur.

Mais, à partir de l'an 1692, les forces militaires de la France éprouvèrent un remarquable affaiblissement; malgré les brillants exploits de Tourville, de Jean Bart, de Duguay-Trouin, la marine française devint inférieure à celle de l'Angleterre, contre laquelle elle avait lutté avec avantage tant que Colbert l'avait administrée. Elle ne devait se

[1] M. Monteil (*Histoire des Français des divers Etats*, t. VIII) évalue de la manière suivante les forces de la France à la fin du XVII[e] siècle. Il n'indique, il est vrai, ni la date de cette évaluation, ni le texte sur lequel elle s'appuie. Cent gros vaisseaux de ligne et environ deux cents frégates, galères ou autres grands bâtiments; 6,000 matelots classés, 10,000 mousses classés, 10,000 sous-officiers classés, 1,000 officiers, 7,000 hommes de la chiourme ou du service des galères, 10,000 mariniers vétérans, 10,000 soldats de la marine.

[2] Cité par M. Chassériau. *Histoire de l'Administr. de la Marine.*

relever que plus tard, sous le règne de Louis XVI et sous le ministère du comte de Vergennes.

Comme on le voit, c'est Colbert qui a créé ou achevé de créer la plupart des établissements maritimes. C'est lui surtout qui a réglé toutes les parties de l'administration, personnel ou matériel, qui les a soumises à une direction centrale et uniforme ; il n'y a pas de service public qui ne lui ait dû quelque progrès et quelque amélioration ; le service de la marine est celui qui lui doit le plus. Les règles qu'il a tracées pour la constitution de ses différentes parties, pour l'ordre de la comptabilité et des mouvements de fonds, sont encore aujourd'hui les bases sur lesquelles repose l'administration maritime, et n'ont guère subi que les changements rendus nécessaires par les vicissitudes que la marine elle-même a éprouvées.

CONCLUSION.

J'ai exposé la formation, le développement successif de l'administration monarchique dans son ensemble et dans chacune de ses parties, depuis la fin du XII[e] siècle jusqu'au commencement du XVIII[e]. Arrivé au terme de cet ouvrage, je dois, en me conformant d'ailleurs au programme de l'Académie, déterminer le but, les vrais caractères et les résultats positifs de cette révolution.

Le but que les rois se proposèrent, et dans la poursuite duquel ils ne tardèrent pas à obtenir la coopération plus ou moins directe du pays, était très-simple. Dans les temps féodaux, tout le gouvernement était local ; la nation n'exis-

tait pas en dehors d'une aristocratie de seigneurs entre lesquels le territoire était morcelé. L'œuvre commune de la royauté et du pays fut de substituer au gouvernement local un gouvernement général, de remplacer les intérêts multiples et exclusifs de l'aristocratie des seigneurs par un seul intérêt public, d'abord celui de la royauté, et plus tard celui du pays lui-même.

La formation territoriale du domaine, l'assimilation politique des provinces successivement réunies à la couronne, le triomphe de la souveraineté royale, furent les préliminaires indispensables de ce travail de centralisation; mais le progrès du système administratif lui servit de complément. Chaque fois en effet qu'une victoire fut gagnée ou un territoire conquis, des actes administratifs vinrent consacrer les succès obtenus et en préparer de nouveaux. Il n'y eut pas de brèche faite aux institutions féodales qui ne fût aussitôt réparée par une pierre ajoutée à l'édifice des institutions monarchiques. L'œuvre de la royauté consista bien plus à organiser qu'à détruire; en toute circonstance, elle se servit de la loi plus que de l'épée.

Ce fut la gloire et la force des rois capétiens de comprendre qu'à cette œuvre était attaché l'avenir de leur dynastie. A peine sortis des premières luttes du XIIe siècle qui signalèrent le réveil de leur pouvoir éclipsé depuis longtemps, à peine affranchis du joug que leur imposait une aristocratie souveraine, ils reconnurent ce qui manquait au pays et lui imprimèrent sa direction. Où la féodalité avait été impuissante et aveugle, ils se montrèrent habiles et clairvoyants.

La France manquait d'un centre commun, malgré l'existence nominale de ses derniers rois et les récents efforts de l'Eglise pour organiser une sorte de gouvernement général. La royauté redevenue de fait, sous les règnes de Louis le Gros et de ses successeurs, ce centre commun, déclara aussitôt ses

prétentions et les fit reconnaître. Elle ne se contenta plus de la suzeraineté à laquelle étaient attachés des droits patrimoniaux ; elle voulut y joindre la souveraineté à laquelle furent attachés des droits politiques. Tandis qu'elle avait été comme suzeraine à la tête d'une hiérarchie de feudataires subordonnés sans doute, mais tirant leur droit d'eux-mêmes et possédant une large sphère d'indépendance, comme souveraine, elle eut sous ses ordres une hiérarchie de fonctionnaires choisis par elle, révocables et obéissant à sa seule impulsion. Elle ne tarda pas à s'en faire une arme, dans la lutte qu'elle soutint contre les pouvoirs locaux, et perfectionnant tous les jours cet instrument de conquête, elle introduisit parmi ses agents la division du travail, la spécialité ; quand l'administration devint une science, elle leur imposa des conditions de capacité et un noviciat ; elle leur assura aussi des garanties et l'autorité nécessaires pour commander aux derniers seigneurs indépendants.

Ces agents travaillèrent sans relâche à fortifier l'ordre intérieur, la police générale, pour employer cette expression dans le sens très-large qu'on lui donnait autrefois, à enlever le pouvoir judiciaire aux tribunaux patrimoniaux, ecclésiastiques ou autres, pour l'attribuer exclusivement aux tribunaux royaux, mais surtout à améliorer, à coordonner, à simplifier les règles judiciaires. Non contents de fortifier l'ordre intérieur, ils s'efforçèrent aussi de favoriser, de hâter le développement de la richesse de l'État, de constituer une administration financière, soit en donnant aux droits royaux plus d'étendue, soit en levant des impositions de toute espèce, arbitraires ou consenties, soit enfin en créant, pour les circonstances où l'État aurait des guerres à soutenir ou de grands travaux à entreprendre, des ressources extraordinaires toutes prêtes. Le système financier, né des besoins successifs que les rois éprouvèrent, dut se perfectionner, se coordonner à son tour, contribuer peut-

être un jour au développement de la richesse privée. Les sources de cette richesse privée devinrent elles-mêmes un peu plus tard l'objet de la sollicitude de l'État, qui entreprit de les raviver, et j'ai montré combien au XVIe et au XVIIe siècle, elles avaient préoccupé les gouvernants et l'esprit public. D'un autre côté, aucun des moyens qui pouvaient assurer la défense du pays et sa grandeur extérieure, ne fut négligé, et sans chercher de trop anciens exemples, il suffira de comparer, sous ce rapport, l'état de la France à deux époques, à celle où le roi Jean était prisonnier chez les Anglais, et à celle où Louis XIV recevait à sa cour les princes étrangers, qui venaient y apporter des excuses ou y chercher un exil. Enfin la nation, dont le cercle d'activité ne s'étendit jamais au moyen âge, quoi qu'on en ait dit, au delà des limites d'un bourg ou d'une commune, la nation pensait, agissait par elle-même sous Louis XIV; elle avait à la fois étendu son domaine intellectuel, reculé son horizon politique et agrandi sa sphère d'action; elle pensait, elle agissait, et déjà sa pensée, son action remuaient le monde. Voilà le but que s'était proposé la royauté et les résultats qu'elle avait obtenus, résultats qui ont pu être produits dans d'autres pays par des causes analogues, mais qui ne l'ont été nulle part aussi complétement qu'en France, parce que nulle part le pouvoir n'en a pris l'initiative avec plus d'habileté et de persévérance.

Au XVIIIe siècle la plupart des pouvoirs locaux avaient disparu, ou subi une transformation complète; clergé, noblesse, Parlements, Universités, villes municipales, avaient perdu peu à peu leur indépendance, pour être réduits au rôle d'agents de l'État. Les derniers pouvoirs locaux qui avaient survécu étaient traités en ennemis, c'est-à-dire, ménagés quand on les croyait forts, écrasés quand ils étaient faibles. Si la lutte n'était pas terminée à cette époque, elle était bien près de l'être. Le principe du gouver-

nement central n'était méconnu par personne, et ce gouvernement lui même était très-absolu; quelques décombres de la féodalité restaient encore, comme des justices seigneuriales, des privilèges pour certaines villes. l'hérédité, la vénalité de charges publiques ou de commandements militaires: mais ce n'étaient que des exceptions à des règles devenues générales, et ces exceptions, qui tendaient à disparaître, disparurent en effet dès le début des assemblées révolutionnaires. La lutte de la royauté contre les pouvoirs locaux ne durait encore que parce qu'elle avait changé de nature: c'étaient les nationalités provinciales qui résistaient aux efforts de la centralisation, et la liberté des administrés qui cherchait une protection et des garanties dans cette résistance. A la révolution de 1789 il était réservé de consacrer le principe de la centralisation, et de l'appliquer d'une manière uniforme qui n'exclût pas la coexistence d'institutions libres.

Les historiens ont souvent agité la question très-controversée d'ailleurs et très-susceptible de controverse, de savoir si les rois avaient accepté le système féodal et travaillé seulement à le dominer pour lui imprimer une marche plus régulière, plus conforme à leurs vues, ou s'ils l'avaient combattu dès le principe comme un système antisocial, qu'il fallait briser pour rendre le progrès possible. Nul doute que la féodalité n'ait été envisagée tour à tour de ces deux manières; on doit même croire qu'elle a été, suivant les occasions, envisagée sous ces deux aspects par les mêmes personnes. Depuis Philippe-Auguste jusqu'à Louis XIV, tous les rois ont été à la fois suzerains et souverains: comme suzerains, ils ont gouverné la féodalité; comme souverains, ils l'ont combattue. Placés tantôt à sa tête pour la diriger, et tantôt en dehors d'elle pour la renverser, ils ont donc joué un rôle double, sans cesser de poursuivre un même but. Or, quand les hommes poursuivent, par instinct ou par réflexion, un

but unique, ils se règlent bien plutôt dans cette poursuite sur les événements que sur des théories. L'histoire de France en présente des exemples frappants : il suffira d'en citer un : celui de Louis XI.

Mais si la conduite des rois a été sous ce rapport d'une mobilité que le changement seul des circonstances explique, il était cependant inévitable qu'ils fissent un choix parmi les éléments de la féodalité, pour rejeter les uns et accepter les autres d'une manière à peu près constante.

Parmi les éléments que les rois ont rejetés parce qu'ils étaient incompatibles avec leur œuvre, il faut citer d'abord le caractère patrimonial de la souveraineté, ou ce qu'on pourrait mieux appeler les droits politiques des possesseurs de fiefs. La royauté enleva par degrés aux possesseurs de fiefs la part qu'ils prenaient à l'exercice de l'autorité judiciaire, aux diverses fonctions administratives; elle leur contesta plus ou moins ouvertement le pouvoir de siéger aux assemblées provinciales ou générales, et les commandements qui leur étaient réservés dans l'armée. Elle commença par nier la nature de leurs droits ; elle remplaça les droits patrimoniaux inhérents aux familles par des droits octroyés, émanés d'elle-même, par des priviléges, et quand elle fut devenue assez forte pour restreindre ou méconnaître ces priviléges impunément, elle le fit en mainte circonstance. J'ai déjà remarqué qu'en niant le droit, elle avait commis l'erreur de nier aussi la liberté, que l'esprit de liberté avait servi dès lors à défendre les droits patrimoniaux, même en ce qu'ils avaient de plus absolu, et que l'alliance d'institutions libres avec un gouvernement central plein de force n'avait pu s'opérer que dans une époque plus récente.

Un autre élément de la féodalité, c'était la décentralisation, le morcellement avec toutes ses conséquences : c'est-à-dire avec l'isolement, avec l'absence de relations d'aucune espèce, avec l'ignorance et la pauvreté. Chacun vivait, tra-

vaillait pour soi; la vie était étroite, l'horizon borné. La condition matérielle était misérable; la condition morale ne l'était guère moins, si ce n'est qu'en ce temps la religion, mal comprise toutefois et mal observée par des hommes d'intelligence grossière ou de mœurs brutales, avait plus de prise sur les âmes. La royauté combattit la décentralisation et l'isolement, son œuvre fut d'associer et de réunir. Elle habitua le peuple à regarder au delà des tours du château ou du clocher du village; elle lui apparut de loin comme une force protectrice, puis multipliant ses propres agents, renversant les barrières et les souverainetés locales, favorisant les marchés, les voyages, les entreprises publiques, elle mêla, associa, confondit peu à peu les diversités provinciales, créa une patrie et couronna son œuvre en réunissant dans une armée nationale des recrues enlevées à la jeunesse de toutes ses provinces. Elle permit ainsi au pays, dont elle agrandissait la sphère d'activité, de développer son intelligence et sa richesse.

Enfin la royauté a contribué encore d'une autre manière à la ruine de l'association féodale. En niant les droits politiques des seigneurs, et en combattant l'isolement qui rendait tout progrès moral ou matériel impossible, elle a établi indirectement l'égalité, l'admissibilité de tous aux charges publiques; elle a assuré aux classes inférieures les moyens de travailler à leur élévation; elle a fondé le tiers-état. Les lois d'égalité et d'affranchissement, déjà admises par la religion, mais contrariées par l'organisation féodale qui leur donnait un perpétuel démenti, sont entrées enfin dans le domaine de la société laïque, et alors a pu commencer ce mouvement ascensionnel des classes inférieures, qui est le caractère le plus manifeste des temps modernes. Le tiers-état, que la féodalité enchaînait à sa source, devait creuser son lit, s'élever avec la rapidité du flot qui monte, et plus tard tout entraîner dans son cours.

Voilà en quoi la royauté s'est séparée de la féodalité, pour la combattre et pour la détruire. Quand elle a reculé dans l'accomplissement d'une pareille œuvre, c'est qu'elle a rencontré un obstacle imprévu; ses concessions ont été forcées, jamais volontaires.

Sur d'autres points elle s'est conformée plus généralement aux idées, aux doctrines féodales. Si elle a enlevé aux seigneurs la plupart de leurs droits féodaux, c'était moins pour faire disparaître ces droits que pour les confisquer à son profit, pour les déclarer, par exemple, droits royaux exclusifs. J'ai eu souvent occasion de montrer comment un abus féodal était devenu ainsi abus royal, comment en mainte circonstance l'intérêt personnel des seigneurs n'avait disparu que pour laisser la place libre à l'intérêt personnel du roi. Ce ne fut qu'à la longue que l'administration en vint à séparer l'intérêt de la nation de l'intérêt royal personnel, et à chercher pour les institutions existantes une origine rationnelle plutôt qu'une origine historique.

En second lieu la royauté qui combattait le caractère patrimonial de la souveraineté des vassaux, était loin de renoncer aux avantages que ce même caractère attachait à la sienne propre. Le régime féodal avait confondu la souveraineté et la propriété dans une foule de cas : cette confusion, plus ou moins effacée aux divers échelons de la hiérarchie nobiliaire, continua de subsister au sommet. Ainsi la législation financière présenta des traces nombreuses de l'action des rois à titre de propriétaires, et il fallait que ces traces fussent bien profondes pour qu'une école de légistes attribuât encore à Louis XIV lui-même la propriété du sol de la France entière, et ne regardât le droit de propriété des particuliers que comme un démembrement du droit royal.

On doit faire à ce sujet une importante remarque, c'est que la royauté s'est abstenue en général de combattre les droits qui étaient inhérents à la propriété féodale elle-même.

lorsque ces droits n'avaient pas un caractère politique ou ne conféraient pas d'attributions administratives véritables. Les droits de dîmes, de chasses, de corvées, etc., subsistèrent malgré la centralisation monarchique, soit que les rois craignissent de compromettre le succès de leur cause par des attaques trop multipliées, soit que jouissant eux-mêmes de droits semblables, ils eussent avec les seigneurs accord de préjugés et d'intérêts. Sans doute ces droits furent avec le temps limités, restreints dans leur exercice; beaucoup d'entre eux, tels que les droits de péages, furent successivement supprimés; mais ces mesures furent pour la plupart imposées aux rois par le tiers-état, qui se réservait d'achever lui-même de les compléter dans la nuit celèbre du 4 août.

Enfin, puisque c'est à la Révolution française qu'il faut aboutir pour voir la dernière empreinte de la féodalité disparaître, signalons encore deux faits dont la trace n'a pu être effacée avant cette époque, l'inégalité civile, et l'inégalité entre les villes et les provinces. Ce n'est pas cependant que la royauté n'ait travaillé d'une manière active à créer l'égalité entre les citoyens, et l'uniformité administrative sur toute l'étendue du territoire. Assurément elle fit beaucoup à ce sujet et ce fut elle qui jeta les bases des décrets de nos grandes assemblées. Quoique la société parût constituée au XVIIIe siècle sur l'équilibre des priviléges, en fait les priviléges avaient été restreints, minés sourdement ou même détruits pour une forte part : en beaucoup de rencontres ils n'avaient été, comme j'ai eu occasion de le faire voir, que la forme passagère de la liberté, et la liberté était alors déjà assez forte et assez grande pour marcher seule. L'uniformité administrative était aussi très-avancée. Il y avait bien encore des administrations provinciales fondant la diversité de leurs droits sur celle de leurs titres, des pays d'élections, des pays d'États et des pays réputés étrangers. Cependant la plupart des services publics s'exerçaient déjà, dans toute

l'étendue de la France, d'après des règles communes : partout ou à peu près, l'action royale avait triomphé de la résistance ou des prétentions des pouvoirs locaux : il suffit presque d'une division nouvelle du territoire pour achever l'uniformité préparée de si loin.

Tels furent les caractères les plus généraux de la centralisation monarchique. En fait et en droit, dans leur conduite et dans leurs principes, les rois se séparèrent de la féodalité, mais ils ne s'en séparèrent pas brusquement; ils laissèrent subsister plus ou moins longtemps, parmi les institutions féodales, celles qui étaient utiles au succès de leur cause, ou celles dont ils n'étaient pas assez forts pour achever la ruine.

Si nous examinons plus particulièrement chacun des services publics, nous aurons encore quelques autres caractères à signaler.

D'abord, la subordination de la noblesse, de l'Église, des Universités et des villes au pouvoir royal n'a pas été un fait simple, mais un fait complexe : elle n'a pas servi seulement la cause de l'ordre, elle a fait aussi prévaloir des idées très différentes de celles qui tenaient à la féodalité.

La noblesse, bien déchue de ses vieilles prétentions à l'indépendance, ne fut plus considérée, ne se considéra plus elle-même au XVIII[e] siècle que comme l'appui et le soutien du trône; comme telle, elle contractait envers le prince, dans la pensée politique du temps, des obligations rigoureuses. Faisons un progrès encore, remplaçons la noblesse de naissance par l'aristocratie de la fortune et du rang, les obligations envers le prince par les obligations envers l'État, nous arrivons par une transition naturelle à notre manière de voir; le germe de toutes nos idées actuelles est dans les idées qui furent prédominantes sous les règnes de Louis XIV et de Louis XV, et que la centralisation monarchique elle-même avait fait éclore.

L'Église tomba comme la noblesse de son indépendance primitive sous la domination et le patronage des rois. La royauté, tout en lui empruntant ses idées les plus généreuses et les plus fécondes, lui enleva presque toute participation au gouvernement temporel; j'ai montré comment la séparation du temporel et du spirituel avait été préparée indirectement par les ordonnances. Supposons cette séparation déjà accomplie pour une large part, et l'Église ayant changé des priviléges peu efficaces pour la jouissance plus utile d'institutions libres, nous arrivons au XIXe siècle qui n'a fait ici encore que hâter le développement d'idées plus anciennes, et tirer logiquement les conséquences du passé.

Au lieu d'un enseignement fondé par les papes, envahi plus ou moins par la théologie, faisant des religieux à une époque où l'on ne pouvait encore faire des citoyens, on trouve au XVIIe siècle un enseignement déjà plus large et plus complet donné au nom de l'État, bien que l'Église y ait encore la principale part. Toutes nos institutions savantes existent et fleurissent sous la protection royale de Louis XIV. On a fait beaucoup depuis, mais on a surtout étendu, généralisé, perfectionné les institutions déjà créées alors; peut-être la seule chose neuve qui n'eût pas encore été commencée était-elle de constituer l'enseignement libre à côté de l'enseignement officiel.

Dans l'administration communale même résultat. Tumultueuse, multiple à l'origine, elle devient régulière, uniforme; tandis qu'elle empiétait sur toutes les administrations voisines, elle est renfermée dans un cercle d'attributions plus rationnel et mieux déterminé. L'action royale en ce qui la concerne est déjà réglée au XVIIIe siècle dans toutes les parties de son exercice. La seule chose qui n'eût guère été entreprise était de concilier les libertés municipales

avec l'action du gouvernement, et c'est aujourd'hui une œuvre accomplie.

La création, l'organisation des différents services publics donnent lieu à des observations toutes semblables.

L'administration intérieure, ou, pour emprunter l'expression ancienne, la police générale était un fait tout nouveau. Ce fut la royauté qui, malgré des difficultés extrêmes, créa des pouvoirs de police réguliers, étendit la sécurité à tout le territoire, essaya de faire de la charité légale un service public. Quand le terrain eut été déblayé et préparé, les intendants entreprirent sous Louis XIV d'organiser cette administration; ils soulevèrent toutes les questions qui s'y rattachaient pour livrer la solution de ces questions à l'État. Au reste, pareille œuvre ne pouvait être achevée que par la création et la participation des assemblées délibérantes, qui devaient soumettre les décisions de l'État au contrôle des intéressés et du pays.

L'administration judiciaire est peut-être celle qui a fait le plus d'honneur à la royauté, car elle fut, dès l'origine, uniformément simple, et il a presque suffi de la suppression de quelques débris des justices patrimoniales pour que la hiérarchie des tribunaux fût constituée, comme elle l'est aujourd'hui, avec plus de régularité, ce semble, qu'en aucun autre pays du monde. L'ancienne monarchie n'avait guère laissé à ce sujet au XIX[e] siècle que deux réformes importantes à faire : l'une consistant à rédiger enfin, après de longs efforts, des codes uniformes, mais il faut rappeler que cinq ou six siècles de travaux avaient laborieusement préparé et rendu possible ce résultat; l'autre à séparer l'ordre judiciaire de la politique, à restreindre les magistrats en tant que magistrats dans la sphère de leurs attributions, à les éloigner des agitations et des troubles que les passions du jour soulèvent; ce devait être un des résultats du système

représentatif. Il ne saurait d'ailleurs être ici question d'autres améliorations non moins réelles, mais secondaires, et qui ont été dues aux progrès du temps.

Dans les finances, la création d'institutions centrales, le développement du mécanisme des budgets et de la comptabilité, toutes choses perfectionnées depuis, ont été l'œuvre de la royauté. Mais son travail le plus persévérant, le plus entouré de difficultés de toute espèce, est celui qui a consisté à rendre plus juste, plus rationnel, plus avantageux au point de vue économique le système d'impôts établi. Ce système, œuvre incohérente de la nécessité et du hasard, devait passer par des transformations lentes et successives. J'ai signalé la plupart des améliorations qui y furent introduites jusqu'à la fin du règne de Louis XIV : d'autres, plus importantes encore, ont été accomplies depuis cette époque. Il s'en faut, cependant, qu'on ait fait disparaître aujourd'hui tous ses vices originels, et que le système des contributions publiques soit arrivé en France à ce point où il n'aura plus à se modifier que suivant les variations de la constitution économique du pays.

J'ai montré le développement successif du crédit de l'État et du crédit privé; celui des entreprises de travaux publics; celui de l'industrie manufacturière, lorsque les siècles féodaux n'avaient connu que l'industrie des métiers; celui du commerce, à l'intérieur de la France, avec les nations étrangères ou avec les colonies, c'est-à-dire les phases par lesquelles a passé la constitution économique de la France, plus curieuse à étudier, à mesure que les temps se rapprochent des nôtres. J'ai dû suivre les progrès de cette révolution, dès son origine, parce qu'elle a subi l'influence de l'administration royale et qu'elle a réagi sur elle à son tour. Le gouvernement n'a pu créer une administration centrale pour tous ces intérêts, pour les travaux publics, pour l'agriculture, le commerce et l'industrie, qu'à une épo-

que relativement récente. Son action, longtemps faible et indécise, après avoir consisté dans l'origine en mesures dictées par l'intérêt personnel ou financier du prince, a été réglée de jour en jour par des vues plus intelligentes et plus habiles. On peut faire, pour le passé et le présent de toutes ces branches d'administration, la même observation que pour le système financier.

En créant une force capable de maintenir l'ordre intérieur, de défendre le pays, de fonder même et de développer au dehors les bases de sa puissance, la royauté a tout à fait rompu avec les traditions féodales ; non-seulement elle a empêché que l'armée, ainsi constituée, comme une grande force permanente, pût jamais devenir instrument de désordre ; mais elle a fait d'un service dû au suzerain un service dû à l'État ; elle a introduit dans les rangs militaires toute l'égalité compatible avec la hiérarchie ; elle a remplacé l'ancienne fidélité par le patriotisme, chose presque nouvelle aux XVIe et XVIIe siècles. Les dernières traces de la féodalité conservées dans les institutions militaires sous Louis XIV, ont rapidement disparu, et les modifications que les besoins des temps, que les progrès nécessaires de l'art militaire et de la marine ont fait subir à ces institutions, ne leur ont pas ôté le caractère qu'elles avaient déjà au XVIIe siècle.

Aucune de ces créations, aucun de ces progrès n'eût été possible si le régime féodal n'eût cessé de gouverner la France, si la souveraineté fût restée patrimoniale, si la décentralisation eût continué de produire l'isolement, si le tiers-état ne fût pas sorti du germe où le moyen âge le tenait enfermé.

Maintenant, faut-il attribuer tous ces résultats à la royauté seule ? Non ; ils ont été à la fois l'œuvre de la royauté et celle du pays. La royauté a pris l'initiative ; le pays s'est associé au travail d'organisation et de civilisation entrepris

par elle, et comme tous ses intérêts y étaient engagés, sa coopération à ce travail a été tous les jours plus éclairée et plus active. A toutes les époques et avec toutes les formes de constitutions, les gouvernements ont dû subir ce qu'on a souvent appelé la pression extérieure, c'est-à-dire qu'ils ont dû céder plus ou moins à l'opinion publique quand elle leur traçait une direction. Ainsi a fait la royauté ; elle a compris de bonne heure que l'intérêt de la nation tout entière pouvait se confondre avec le sien ; mais l'instinct populaire ne fut pas moins fort, dès qu'on vit un roi aimé et respecté de tous, saint Louis, conduire ce mouvement, et réunir la puissance et le libéralisme. Depuis ce moment, l'intervention du pays a été constante ; elle a pris tour à tour les organes les plus divers, les États généraux, les États provinciaux, les assemblées de notables, le clergé, les jurisconsultes, plus tard encore, les chambres de commerce, enfin, dans les derniers temps, l'organe de la presse et de la publicité.

Sans doute, il n'est pas facile de déterminer jusqu'où s'est étendue l'action royale et où a commencé l'action du pays. Il y a un péril réel à faire trop d'abstraction, à classer trop méthodiquement les causes et les effets dans une œuvre historique ; la réalité n'admet pas toujours ces distinctions vraies en général, subtiles si on leur cherche une application trop rigoureuse. Tenons-nous-en à l'ensemble : observons que la royauté, dans toute l'époque que nous avons étudiée, a seule agi, seule gouverné ; qu'elle a subi le contrôle public, qu'elle ne l'a jamais accepté, encore moins avoué ; elle a toujours été absolue en principe, quand elle était bien loin de l'être de fait. Elle conserva cette direction exclusive jusqu'au XVIII[e] siècle, jusqu'à l'époque où, devant la force croissante de la pression du pays, elle tomba en des mains faibles, comme celles de Louis XV ou de Louis XVI, chancela et fut entraînée par degrés ; la révolution de 1789,

en lui faisant alors accepter, avouer, sous toutes les formes, la participation et le contrôle de l'opinion populaire, vint imprimer un sceau légal à un changement tout accompli.

Qu'on ne se trompe pas sur ma pensée : la part de la royauté a été grande, et je ne veux pas l'amoindrir. Avec une forme de gouvernement essentiellement personnelle, il faut d'abord faire honneur au talent des rois, à celui des ministres investis de leur confiance, des résultats obtenus. On a justement rappelé que la famille capétienne est, parmi les familles régnantes, celle qui offre la succession la plus longue de talents, et, ce qui n'est pas moins remarquable, des talents les plus divers : ce serait répéter une vérité banale que de vanter l'habileté politique de Philippe Auguste, de saint Louis et de Charles V, ou l'habileté administrative de Sully et de Colbert. Ce sont les rois et leurs ministres qui ont réussi à rallier autour du pouvoir royal, comme en un faisceau, toutes les forces matérielles et morales du pays.

Mais l'influence des intéressés était et devait être très-réelle, même dans la sphère indécise où elle s'exerçait. Si petite d'ailleurs que fût la part qui lui était faite, cette part devenait plus considérable tous les jours.

La royauté subit d'abord l'influence morale et religieuse du clergé ; il était naturel que le clergé, seul pouvoir intellectuel existant à l'époque féodale, donnât alors aux princes des conseillers, à l'opinion publique des directeurs et des organes. J'ai montré combien la royauté avait emprunté à l'Église au début de son œuvre d'institutions grandes et utiles, d'idées fécondes et élevées; comment, en se réservant d'agir elle-même et seule, elle avait accepté son patronage. Cette influence qui, après avoir été unique au début, fut quelquefois plus tard effacée par d'autres, s'exerça pourtant sans beaucoup s'affaiblir, pendant toute la durée de l'époque que nous avons parcourue. Elle fut de sa nature très-variable, suivant les circonstances et l'esprit des

temps. Elle eut sans doute quelques mauvais effets quand elle fut exclusive ou aveugle ; mais ces mauvais effets furent passagers, tandis que les bons subsistèrent. Ce fut elle qui réussit à faire passer par degrés, dans le gouvernement et dans les lois, le progrès de la religion et de la morale publique.

Une seconde influence fut celle des jurisconsultes, des légistes, qui firent école en France au xiiie siècle, comme ils avaient fait en Italie au xiie. Leurs efforts pour coordonner les lois féodales ou pour retrouver et appliquer les lois Romaines, donnèrent naissance à une science juridique, dont les Parlements et la magistrature devinrent les organes. J'ai eu occasion de caractériser l'action des Parlements sur toutes les branches de l'administration, de montrer comment, favorables au progrès du pouvoir monarchique, ils en avaient été en même temps les régulateurs, comment ils avaient adopté et suivi des traditions communes, coopéré enfin pour une large part à la rédaction des lois administratives. Il faut dire de cette influence ce que nous avons dit de celle de l'Eglise ; elle eut ses périls et ses mauvais jours ; mais quelques difficultés passagères ou quelques prétentions trop ambitieuses ne doivent pas faire oublier qu'elle eut d'utiles et de salutaires effets, qu'elle travailla sans cesse à faire prévaloir dans l'administration monarchique la règle du juste sur celle de l'utile, à remplacer l'arbitraire par le droit, à changer un simple instrument de puissance en une institution savante et rationnelle.

Enfin, sans tenir compte des influences secondaires et qu'il serait trop long d'énumérer, signalons-en une troisième qui n'a pas eu de moindres effets sur le développement de l'administration, l'influence du commerce, de l'industrie. Très-faible à son origine, elle a suivi une progression rapide, et s'est emparée des questions économiques pour en préparer, pour en commander la solution. C'est là assuré-

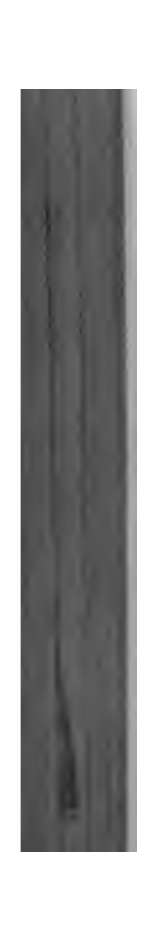
ment un des aspects les moins étudiés de notre histoire ; cependant, sans s'exagérer la valeur des doctrines économiques encore mal arrêtées du XVIIe siècle[1], il est facile de se convaincre que ces doctrines avaient une force immense, que le gouvernement les subissait déjà en toute occasion. Cette nouvelle influence a été, comme les précédentes, mauvaise ou bonne selon les temps ; mauvaise quand elle fit prendre des mesures dictées par l'intérêt particulier au lieu de mesures dictées par l'intérêt général, ou bien encore quand la législation économique ressentit le contre-coup des variations d'une opinion publique indécise ; mais bonne bien plus souvent, puisque ce fut elle qui contribua surtout à augmenter dans une proportion constante la force, la richesse du pays, et à soumettre par degrés son administration financière aux principes de l'expérience et de la raison.

Somme toute, la pression extérieure exercée par le pays sur le gouvernement a grandi et s'est développée peu à peu sous tous ses formes. J'ai étudié son développement parallèle à celui de l'administration elle-même, et leur influence réciproque. J'ai montré la liberté grandissant vis-à-vis des pouvoirs publics, jusqu'à l'époque où elle allait se séparer d'eux, pour devenir sous Louis XIV un embarras, et sous Louis XVI une ennemie. Au XVIIIe siècle les limites étaient mal fixées de côté et d'autre ; le gouvernement ne faisait plus aux influences légitimes et inévitables leur juste part : les institutions libres elles-mêmes, mal dégagées d'un alliage suranné ou féodal, étaient pour le progrès tantôt un instrument et tantôt un obstacle. Il fallut que la révolution de 1789 vînt établir une limitation plus précise et une pondération nécessaire des pouvoirs.

Toutefois, dans la lutte difficile de l'unité et de la liberté mises alors en présence, ce fut l'unité qui triompha. Quand

[1] Voir aux Pièces justificatives.

les dernières traces du régime féodal disparurent, elles emportèrent avec elles une partie des anciennes institutions libres, et ces institutions ne furent pas toujours rétablies. La Révolution et l'Empire ont achevé de donner à l'administration, en France, une uniformité, une régularité qui tout en admettant de nouveaux, d'indispensables perfectionnements, n'existent en aucun autre pays du monde. Mais si elle se trouve par là bien supérieure dans son ensemble à celle des gouvernements qui nous entourent, il ne lui en reste pas moins un progrès à faire, c'est d'assurer encore une part plus large à l'intervention des intéressés, et aux droits des administrés des garanties plus complètes, en dehors de celles que le gouvernement constitutionnel, la liberté de la presse et toutes nos institutions actuelles de publicité, leur offrent déjà d'une manière réelle, mais trop indirecte et trop mêlée aux passions de la politique.



PIÈCES JUSTIFICATIVES.

J'ai cru devoir joindre à mon travail quelques pièces peu nombreuses, mais très-importantes, et que leur étendue ne me permettait pas de citer dans les notes au bas de chaque page. Quelques-unes d'entre elles n'ont d'ailleurs pas encore été publiées, à ma connaissance. J'ai choisi en général celles qui me paraissaient prouver le mieux la part que le pays avait prise à la solution des questions économiques.

N° 1. — DÉPARTEMENT DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT.

Le tome 239 du Fonds Saint-Germain, à la Bibliothèque royale, renferme plusieurs départements des secrétaires d'État depuis l'an 1567 jusqu'à l'an 1626. Je citerai seulement comme exemple les deux suivants, ceux de 1567 et de 1626.

1567. — Extrait d'un ancien registre qui s'est trouvé parmi les papiers du feu sieur Gassot, secrétaire du Roy et de ses finances.

Le sieur de l'Aubespine :
- L'Empereur.
- Espagne.
- Portugal.
- France.
- Angleterre et Écosse.
- Metz, etc...
- Champagne.
- Bourgogne.
- L'Ile de France.

Le sieur de l'Aubespine le jeune :
- Suisse.
- Allemagne.
- Normandie.
- Bretagne.
- Picardie.

Le sieur d'Alluye :
- Italie.
- Levant.
- Piémont.
- Dauphiné.
- Provence.
- Lyonnais.

Le sieur de Fizes :
- Danemark.
- Guyenne.
- Orléans.
- Touraine.
- Maine.
- Anjou.
- Chartres.
- Berry.
- Poitiers et La Rochelle.

1626. — Loménie ou le sieur de La Ville aux clercs, son fils, reçu en survivance :

La maison du roi.
Paris.
L'Ile de France.
Orléans.
Berry.
Soissons.
Le Parlement de Navarre.

Le sieur d'Herbault :
Tous les étrangers.
Le Languedoc.
La Guyenne.
Brouage, Aunis, La Rochelle et les affaires générales des Huguenots.

Le sieur d'Ocquerre :
Auvergne.
Bourbonnais.
Nivernais.
Bourgogne.
Champagne et Brie.
Picardie.
Normandie.
Bretagne.
Metz, Toul et Verdun.
Lorraine.
Marine du Ponant.

Le sieur de Beauclerc :
La guerre, suivant le règlement de 1619 pour le dedans du royaume, mais tout entière pour le dehors.
Le taillon.
L'artillerie.
Le Poitou.
Limousin.
La Marche.
Angoumois.
Lyonnais.
Saintonge.
Dauphiné.
La Provence et la marine de Levant.

N° 2. — AVIS SUR LE COMMERCE, 1654.

Extrait d'une pièce imprimée dans le tome 203 du Fonds des Cinq-Cents de Colbert, sous ce titre : *Très-humbles remontrances au roy, par les six corps de marchands de la ville de Paris, sur le fait du commerce et sur plusieurs impositions ordonnées tant par la déclaration du 26 janvier 1654 qu'autres déclarations et arrêts du conseil.*

Après quelques plaintes sur l'élévation récente des tarifs et sur celle des droits d'importation, les marchands démontrent que la France a besoin de vendre ses produits aux étrangers et d'acheter les leurs.

« Les étrangers, ajoutent-ils, ne manqueront pas, pour nous rendre le change, de charger toutes ces marchandises (*les matières premières dont la France a besoin*) de grosses impositions, d'où il arrivera que nous n'en tirerons plus ou qu'ils défendront l'entrée

de nos manufactures (*c'est-à-dire de nos objets manufacturés*); par ce moyen, nos ouvriers demeureront sans emploi, le nombre des inutiles et des mendiants augmentera; si à présent on en est incommodé, lorsqu'il aura plu à Dieu donner la paix, une partie de ceux que la guerre occupe fera des désordres que l'on ne peut prévenir plus assurément que dans l'emploi des manufactures. Puisque c'est la bonne fortune d'un Etat quand tous les sujets ont des moyens pour se mettre à couvert de la nécessité, ou, ne les ayant pas, qu'ils les peuvent acquérir.

» Les plus sages, pour éviter les malheurs que l'oisiveté produit, cherchant partout à s'occuper, porteront nos manufactures aux pays étrangers. »

Suivent quelques citations de faits à l'appui de cette assertion. La déclaration passe ensuite à l'examen des monopoles et expose à ce sujet la doctrine de la liberté du commerce.

« Nos voisins, qui considèrent le commerce comme la principale force de leurs États, n'en usent pas de même : ils connaissent par expérience que la liberté, soit aux marchandises, soit aux personnes, fait fleurir le négoce, qu'aux lieux où elles sont exemptes d'impositions, il s'en trouve abondance.

» Et lorsqu'il est permis indifféremment à toutes personnes d'en faire apporter, que le pays en est fourni à bon compte.

» Mais quand les marchandises sont en traité, qu'elles ne passent que par les mains de quelques particuliers, il est en leur pouvoir d'y mettre tel prix qu'ils veulent; les conditions d'abord en sont spécieuses, le prix en doit être modique, et les avantages pour l'État très-considérables en apparence, sans que jamais on en ait vu aucun bon effet.

» Un particulier prétend avoir seul la liberté de faire apporter des tapisseries de Flandre, et sous ce prétexte fait arrêter à la campagne les chariots chargés qui viennent de Flandre, et les veut faire déballer, bien qu'il y ait des marchandises de diverses qualités, et que quand son droit serait bien établi, il n'aurait pas néanmoins pouvoir de faire visiter qu'à Paris.

» Ces concessions s'accordent toujours avec des clauses revêtues de l'apparence du bien public, dont aucune ne s'exécute. L'établissement de la manufacture des tapisseries en a été le pre-

mier prétexte; la faculté n'en était accordée que pour en faire venir quarante ou cinquante tentures par an, du prix d'environ cinq ou six cents livres au plus, et néanmoins il s'est justifié que l'on en passait jusques à plus de douze cents tentures par an, du prix pour la plupart de trois à quatre mille livres, et l'on sait que de celles qui se sont faites ou se font à Paris, les moindres se vendent deux mille livres. D'où il paraît que le prétexte qui avait donné cause à l'interruption de ce négoce, n'a produit aucun avantage au général ni au particulier.

» Le même effet ayant paru au don de la soude et des huiles de baleine, les suppliants en firent voir il y a quelques années la conséquence; Votre Majesté en accorda la révocation, et par icelle eut encore la bonté d'assurer généralement la liberté du commerce. »

FONDS DES CINQ-CENTS, N° 204.

Advis pour le commerce (Ms.) — Marqué au commencement du volume : *Advis de M. Chanut pour le commerce.*

Le commerce apporte dans les États les richesses et l'abondance des commodités de la vie, l'emploi des sujets en voyage, négociations, manufactures; la multitude des navires qui dans le besoin servent à la guerre.

La France est l'endroit de l'Europe le mieux situé pour se rendre le maître de tout le trafic, le plus riche des choses dont ses voisins ne se peuvent passer, et le plus peuplé d'habitants actifs, entreprenants, industrieux.

Mais pourceque les Français se portent naturellement au négoce, ceux qui ont gouverné l'État ont négligé cette partie, comme se soutenant assez d'elle-même. Nos voisins, qui n'avaient pas les mêmes avantages de la nature, sont néanmoins devenus les supérieurs dans le commerce, pourceque leur régime s'est appliqué à le favoriser et à le promouvoir. Ils se sont faits riches de nos biens, travaillants avec ordre et protection, pendant que

nos marchands sans liaison et sans assistance se sont contentés de petits gains.

Relever maintenant le commerce et le rétablir contre les efforts de tant de peuples qui nous ont gagné le dessus, n'est pas un ouvrage de peu d'années. Mais Son Éminence, qui aime le bien du royaume, en peut jeter dès à présent de tels fondements, que sans autre soin le temps y élèvera de soi-même des accroissements très-considérables.

Outre plusieurs choses qui se pourraient faire présentement, la première et comme la racine de toutes les autres, serait d'établir un corps d'une commission perpétuelle de commerce pour veiller à toutes les occasions de l'amplifier, et chercher les moyens de le mettre en lustre et en valeur.

Cette commission ne serait point à charge aux finances du roi ni à ses sujets, ceux qui la composeraient ne recevant aucuns gages, droits ou profits, en quelque manière que ce fût. Elle ne porterait point aussi de préjudice à aucun des magistrats, pource que les commissaires n'auraient aucune juridiction.

On pourrait y donner pour chefs quatre de messieurs du conseil des plus anciens et de ceux à qui les emplois précédents ont ouvert la connaissance des affaires des marchands. Pour lesdits sieurs il ne serait pas besoin d'autres gages que de ceux du conseil.

Le corps de la commission serait formé de quarante marchands, savoir, quatre de Paris, et deux de chacune des villes de Lyon, Marseille, Toulouse, Montpellier, Bordeaux, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Rouen, Dieppe, Amiens, Calais, Troies, Dijon, Metz, Limoges, Orléans et Tours.

Les marchands auraient lettres de provision portant qualité de conseillers du roi en la commission du commerce, rang et séance en toutes assemblées, immédiatement après les conseillers des présidiaux, exemption des charges personnelles de ville et de tutelles. Lesquels titres et prérogatives rendraient la condition si désirable parmi des personnes qui, s'étant enrichies au commerce, cherchent de l'honneur pour leurs familles, que ces places sans aucuns gages et profits seraient néanmoins fort recherchées et d'autant plus, si elles étaient à vie comme des offices.

Chacune desdites villes présenterait au roi six nommés des plus anciens riches et expérimentés marchands, d'une probité reconnue et sans tache, desquels six Sa Majesté en choisirait deux et les ferait pourvoir desdites charges. Les places vacantes par le décès des pourvus seraient remplies de la même manière, le roi choisissant un des trois qui lui serait présenté. A Paris, on en userait de même, excepté que le nombre serait doublé.

Les réglements de ladite commission pour la forme et le réglement des assemblées seraient dressés par les commissaires du conseil et confirmés par S. M. Mais il semblerait nécessaire que lesdits conseillers du commerce desdites villes vinssent alternativement à Paris pour y faire séjour et fonction pendant les six semaines de chacune année, et que régulièrement tous les six mois ils écrivissent à la compagnie ce qu'ils auraient remarqué pour le bien et avancement dudit commerce.

Leur fonction serait d'observer continuellement l'état du négoce tant dedans que dehors le royaume, et de tenir une notice générale de ce qui se passe de plus important dans le commerce, la navigation et les pêcheries.

Recueillir et examiner tous les avis et les propositions concernant l'augmentation et les commodités dudit négoce, navigation, pêcheries, et en former des cahiers pour être présentés au roi.

Recevoir les plaintes des marchands sur les troubles et empêchements de leur trafic, chercher et proposer les moyens de les faire cesser.

Donner les avis de l'usage entre les négociants dans les causes où le conseil du roi ordonne, pour l'éclaircissement des différends entre les parties, que l'on entendra de notables marchands.

Informer S. M. et son conseil, quand ils en seront requis, de toutes les choses qui concernent le négoce.

L'utilité de cet établissement sera plus grande qu'elle peut paraître d'abord, pourceque le temps et l'usage y ajouteront continuellement. Il est certain que dès l'entrée on y trouvera ces avantages.

Cette institution, sans charge au public et pour le public, fera

voir que le premier ministre pense sérieusement au bien du royaume.

Le commerce sera entendu en perfection, ce qui n'a point été et ne peut être plus facilement que par cette communication de toutes les parties du royaume en un corps d'assemblée, pource-que toutes les espèces de trafic ont rapport et liaison l'une à l'autre.

En cette vue générale de tout le négoce, les marchands découvriront des moyens de faire entre eux et par eux-mêmes ce qu'ils laissent faire aux étrangers, faute de s'entendre.

Les secrets du change de l'argent et de l'évaluation et cours des monnaies, qui ont toujours été très-difficiles à pénétrer, se découvriront aisément en cette compagnie.

L'on y connaîtra le fort et le faible de toutes les traites que font les étrangers, ce qui servira, entr'autres choses, à régler les tarifs des droits du roi, dont on croit que l'imposition n'a point encore été proportionnée exactement.

Les manufactures se communiqueront de province à autre, et l'on en pourra attirer dans le royaume de celles des étrangers.

Les vrais prix de toutes les choses seront connus par lesdits commissaires, et lorsque le roi voudra faire bâtir des vaisseaux, fondre de l'artillerie, munir ses places, établir des magasins, faire des greniers publics et autres dépenses pareilles, on trouvera dans cette commission du commerce les avis nécessaires pour empêcher toutes les surprises dans les marchés.

1664. — *Rapport que faict le chevalier de Clerville des observations générales et particulières qu'il a faictes dans le voyage qui lui a été ordonné par le roy pour la visite des ports et costes maritimes de Picardie et de Normandie, aussy bien que pour les choses qui regarderaient le restablissement du commerce.*

Premièrement il dict qu'ayant, conformément à l'instruction dont il estait chargé, demandé à tous les plus habiles marchands

et négotians, avec lesquels il a eu occasion de parler, quels expédients on pourrait tenir pour restablir le commerce qu'il a trouvé entièrement ruiné partout, il luy a esté respondu que pour cela il ne fallait que de l'ordre, et puis encore de l'ordre.

Mais comme il a voulu pousser la question plus avant, et rechercher par le détail à quoi cet ordre estait premièrement et principalement appliquable pour relever le négoce de l'estat déplorable dans lequel il estait présentement tombé, il luy a esté démonstré qu'il n'y avait presque point d'intelligence humaine qui pust le restablir, sans un peu modérer les droits des cinq grosses fermes, et sans corriger les abus effroyables qui se commettent dans l'exaction d'iceux.

Toutefois comme les négotians avec lesquels il a traicté, ont tous esté assez raisonnables pour faire une considération particulière des intérêts du roy, et de ce que peut requérir la nécessité de ses affaires, ils luy ont en même temps démonstré que si S. M. leur avait par sa bonté faict la faveur de rabaisser une partie des droicts icy-dessus mentionnés, il arriverait par l'ordre qu'on soutient être nécessaire au restablissement du commerce, que le service ny l'espargne de sadite Majesté n'en recevraient aucun détriment, parce que les denrées que ses sujets s'abstiennent présentement de tirer hors ou au dedans de son Estat, par la considération des droits excessifs qu'il leur en faut payer, venant par la grâce que S. M. leur aurait faicte, à y entrer et à en sortir avec plus grande affluence, augmenteraient le prix des fermes et répareraient avec usure la diminution qui se serait faicte aux imposts dont elles sont maintenant surchargées.

Et pour prouver que cette diminution ferait entrer dans les douanes de S. M. beaucoup d'argent que la trop grande quantité de droicts qui se payent en France faict passer d'un autre côté, ils ont adjousté que plusieurs négotians français qui pour trouver plus de modification ailleurs font faire les retours de leurs marchandises en Zélande ou en Hollande les amèneraient à droiture en leur pays, les donneraient de la première main à leurs compatriotes, et en payeraient des sommes considérables à S. M., si dans ces droicts il y avait quelque mesure entre leurs excès et l'incommodité que souffrent lesdits négotians, parmy les dou-

ceurs de la modification qu'ils trouvent en Hollande, de se voir nécessités à commettre toutes leurs facultés à la foy des estrangers, et à en payer deux pour cent, pour la provision des commissionnaires, auxquels ils sont obligés d'en laisser la direction.

Mais comme tout ce qui est icy-dessus énoncé sera encore bien mieux démontré par les observations particulières que le chevalier de Clerville a faictes dans tout le cours de son voyage et par les exemples sensibles qui l'ont convaincu, il dict, en suivant l'ordre du chemin qu'il a tenu, que.... etc.....

Suit la relation de tout ce que le chevalier de Clerville a entendu et observé à Arras, à Dunkerque, à Calais, à Boulogne, à Etaples, à Montreuil, à Abbeville, à Saint-Valery-en-Somme, à Eu et au Tréport, à Dieppe, à Saint-Valery-en-Caux, à Fécamp, au Havre, à Honfleur et à Rouen. Dans l'impossibilité de reproduire cette relation tout entière, j'en citerai seulement la partie qui concerne Rouen et qui est une des plus intéressantes.

ROUEN.

La ville de Roüen est certainement une des plus fameuses escoles où l'on se puisse instruire de tout ce qui regarde le commerce. Celuy de la mer s'y exerce aussy bien que celuy de la terre, et il s'y trouve là des négotians aussy entendus et aussy esclairés des connoissances de l'un et de l'autre, qu'il en puisse estre en tout le reste du royaume. Pour cela le chevalier de Clerville s'étant abouché avec les plus capables d'entr'eux, leur a réitéré les mêmes questions qu'il avoit fait ailleurs sur les expédients qui se pourroient imaginer pour le restablissement du négoce. Et pour les convier à former entr'eux des compagnies pour les commerces estrangers, les plus fortes et les plus puissantes qu'il se pourroit, leur a exposé les raisons qui lui avoient été inspirées par l'instruction dont il avoit esté chargé. Mais pour respondre à ce dernier point qui a esté celuy par lequel ils ont commencé, ils luy ont faict une distinction du nom de compagnie en compagnies d'Estat, c'est-à-dire, celles qui ont pour objet les entreprises nouvelles, où le secours et l'authorité du prince sont absolument nécessaires, aussy bien que le concours de plusieurs

associés, et en compagnies particulières, qui ne regardent que l'exercice des commerces connus, pour la continuation desquels il n'est pas toujours besoin de fonds extraordinaires, ni de puissantes associations.

Pource qui est des compagnies d'Estat, soubs l'occupation desquelles ils comprennent les découvertes des nouvelles terres, ou les voyages non encore tentés par les Français, comme sont ceux de la Chine, ils déclarent que soubs la confiance des bonnes volontés qu'il plaist au roy de leur faire témoigner, ils sont prêts à s'unir les uns avec les autres, et à y contribuer de toutes leurs facultés et de tous leurs soins. Mais que comme ils sont à cette heure icy foibles et appauvris par la cheute de leur commerce, ils ne sçauraient pas tout seuls mettre ensemble les sommes qui leur sont nécessaires pour cela, ne pouvant présentement qu'adjouster, comme ils le feront volontiers, tout ce qui sera de leur possible, aux avances qu'il plaira au roy ou à quelques personnes puissantes de son Estat de faire pour de semblables desseins. Enfin, l'on peut faire fond d'eux, pour estre joints aux compagnies que l'on aura trouvé moyen de former pour les fins icy-dessus mentionnées, ou pour les mettre à la teste de celles qu'on voudra former, pour y en attirer d'autres par leur exemple, ou pour les charger des plus pesants soins qui seront à porter, pour faire heureusement réussir les desseins de nouvelles navigations, ou de nouveaux establissements que S. M. ou ses ministres se seront proposés.

Et pour ce qui est des commerces particuliers, soubs l'occupation desquels ils comprennent tous les commerces connus, et que les sujets du roi peuvent faire sans aucune association comme font ceux de l'Espagne, de la rivière du Sénéga (*sic*), des Antilles, de l'Amérique, du Canada, et même de la mer Baltique, ils soustiennent que non-seulement les grandes compagnies ne sont pas nécessaires pour cela : mais qu'elles sont mesmes contraires aux intérests du commerce, et à l'essentiel employ des négotiants ; car comme les compagnies nombreuses auroient besoin d'une certaine quantité de directeurs, qui eussent toute la principale administration du commerce qui auroit esté résolu pour leur avantage, il arriveroit que si ces directeurs

avoient comme ils devroient avoir, tout l'employ de ce qu'il y auroit à faire, les autres associés demeureroient sans action; ce qui est absolument contraire à la qualité naturelle du négotiant. Outre que comme les marchands trouvent encore cette douceur dans l'exercice de leur commerce qu'ils donnent parfois leurs enfants aux estrangers pour en estre instruits aussy bien que de la langue du pays où ils les mettent, en mesme temps qu'ils en reçoivent d'autres en eschange des estrangers pour les mesmes fins, il arriveroit encore que l'employ des directeurs venant à faire cesser l'action de ceux qui n'auroient pas esté nommés à l'administration des affaires des compagnies, ne pourroient pas avoir d'occasions d'enseigner par pratique aux enfans des estrangers ce qu'ils voudroient qu'on apprist aux leurs; et qu'ainsy les négotiants perdroient par là un des plus considérables avantages qui les face plaire et qui les entretienne dans le commerce.

Sommairement ils concluent sur le fondement de leur expérience, que hors la loi des compagnies d'Estat, qui exige des associés une soumission déférente à tout ce que les directeurs qui y sont préposés y traictent, le commerce du reste veut en France estre indépendant aussy bien que libre de toutes sortes de liaisons; et mesmes ils soustiennent qu'il est de l'essence du commerce particulier que chacun selon son caprice et ses desseins puisse espérer de supplanter son compagnon par son industrie; d'autant que dans cette vue chacun estudie, chacun travaille, chacun remue, et dans cette action l'argent s'espanche, et s'étend aux parties de l'Estat qui en ont besoin, ny plus ny moins que le sang qui va et vient dans les veines pour la consolation et l'entretenement de tout le corps.

Ce n'est pas qu'il n'y ait encore quelques autres obstacles aux compagnies nombreuses que le roy eût désiré de voir former entre les négotiants de ses ports, et les riches marchands de la ville de Paris, et autres qui par le secours de leur argent eûssent peû joindre les moyens à l'industrie, et participer à l'avancement aussy bien qu'au bénéfice du commerce. Or ces obstacles sont, que les négotiants des ports sachant par expérience que les gens qui en sont esloignés, et qui n'ont pas des connoissances

bien profondes des affaires et des risques de la mer, ne se payant pas volontiers du récit des mauvais succès qui peuvent quelquefois arriver, leur suscitant des chicanes là-dessus faute d'intelligence, et les accusant parfois de n'avoir pas gardé toutes les précautions qui estoient à tenir pour parer les coups du Ciel, leur font quelques fois des procès en lieux où par le moyen de leur crédit ils les supplantent dans leur bon droict, ou du moins les consomment en des frais et en des chicanes qui les destournent des occupations de leur commerce ; sans conter qu'ils les harassent d'esclaircissements et de demandes de conte si fréquentes et si desraisonnables que les négotiants des ports ne prennent pas plaisir à former de grandes compagnies, ny à y joindre d'autres gens que ceux avec lesquels ils peuvent voir également tout ce qui se passe dans leurs affaires, ou bien que ceux avec lesquels ils sont liés d'amitié, d'intérêt, et mesme d'espérance d'estre à la pareille appelés à quelque part de proffit par ceux auxquels ils en auront donné, dans quelques entreprises qu'ils auront faictes.

Ce n'est pas aussy qu'ils n'admettent parfois des marchands de Paris dans les sociétés particulières qu'ils font, mais cela est fort rare, et ce n'est pour l'ordinaire que quand ils ne peuvent assez recouvrer d'argent sur leur crédit dans les lieux où ils sont, ou que soubs un honnête prétexte d'amitié ils sont obligés de mettre en quelque part de leur négoce les gens de leur correspondance dont ils peuvent avoir besoin pour le débit des denrées qu'ils se proposent de recouvrer.

Ils alèguent encore un autre obstacle qui empesche l'establissement et la durée des compagnies, c'est que comme le commerce est ravalé en France par l'espée et par la robbe (et mesme, adjoustent-ils, par l'empire superbe des commis de la douane), les marchands qui ont gaigné quelque chose dans le négoce, par les grâces de Dieu et de la bonne fortune, retirent tout aussy tost leur fond des compagnies particulières où ils sont entrés, et y renoncent pour achepter des offices de judicature pour leurs enfans ou des terres nobles pour eux ; ce qui cause la dissolution desdites compagnies, l'avilissement du commerce, et parmi leurs compagnons une tentation de jalousie qui les sollicite à

faire la mesme chose, et qui destache les marchands du commerce, lorsqu'ils luy pourroient faire honneur, y en attirer d'autres par l'exemple de leurs richesses, et servir à l'Estat par les connoissances qu'ils y ont acquises.

Quoiqu'il en soit, ils ne font guères de sociétés particulières qui excèdent le nombre de huit ou dix, si c'est mesme à condition d'y pouvoir renoncer tout aussy tost que les entreprises pour lesquelles elles ont été formées, sont achevées. Mais si celle qui a esté composée pour la rivière de Sénéga par les nommés Bulteau, Rosée, Le Gendre et quelques autres, a monté jusques à trente-deux parts, c'est qu'elle avoit besoin d'un fonds considérable pour son establissement, dans lequel il y a quelque chose de mixte entre la compagnie d'Estat et la compagnie particulière, en ce que dans le commencement elle a eû pour object une descouverte, qui estoit nouvelle parmi les autres marchands, et un commerce qui n'avoit pas encore esté tenté.

Il est aussy entré un nombre assez considérable d'associés dans la despense des deux frégates qui ont esté basties à Rouen pour le commerce d'Espagne, et si l'on y a mesme appelé quelques marchands de Paris pour celle qui estoit nécessaire à les entretenir et à les charger. Mais ils alèguent qu'il y avoit pour cela une indispensable nécessité d'un grand fond, laquelle ils disent ne se rencontrer pas dans les commerces du nord, d'où un marchand avec une cargaison de vingt ou vingt-cinq mil francs, peut autant ramener des denrées qui s'en raportent d'ordinaire, comme il en sçauroit débiter dans les lieux où il faict ses retours.

Toutesfois, le chevalier de Clerville a reconneû que dans le nombre de gens qui composoient la compagnie d'Espagne, il y en estoit entré plusieurs de ceux qui ont cy devant formé celle de la rivière de Sénéga, il a pris occasion de leur faire remarquer par là qu'il n'estoit point vray que l'engagement qu'un marchand auroit pris en une compagnie fist cesser son action ailleurs, ainsy qu'ils l'avoient cy devant représenté, et qu'elle ne l'empeschoit pas mesme d'entrer dans une autre compagnie différente, dans laquelle il auroit encore peû faire un double proffit, en gagnant en gros sur les marchandises qu'elle auroit recou-

vrées, et en détail sur celles qu'il en pourroit débiter en son particulier.

Mais comme le génie des François n'est asseurément pas si bien tourné aux compagnies, comme celuy des Hollandois ou des Anglois, et qu'il y a mesme des intérests différents qui n'en permettent pas l'imitation, la raison que le chevalier de Clerville a allesguée pour soustenir qu'elles n'empeschoient point l'action du negotiant et ne choquoient en aucune façon le bien du commerce, a esté rétorquée contre luy, et sur ce luy a esté représenté que les compagnies qui se formoient pour le recouvrement des denrées qui ne se trouvoient pas dans le royaume ou ne s'y rencontroient pas avec assez d'abondance, y faisoient glisser un monopole qui assujettissoit les marchands qui n'estoient point de ces compagnies à prendre leurs marchandises au prix qu'elles les vouloient vendre, et privoient le royaume du bon marché que l'émulation de ceux qui vont en leur particulier où bon leur semble peut apporter parmi le peuple.

Cela n'empesche pas toutes fois qu'il n'y ait dans Rouen des gens fort enclins à former une société pour les voyages de la Chine et entr'autres un nommé Jermanet, qui est un des plus habiles et un des plus riches négotiants de cette ville là ; mais, comme par dessus toute chose, la protection du roy leur seroit nécessaire pour surmonter les obstacles que la Hollande a toujours apportés à ce dessein, ils représentent à S. M. que ne prétendant point aller négocier dans les pays occupés par les Hollandois en ces contrées là ny en d'autres, il samble estre bien injuste qu'ils leur empeschent directement ni indirectement l'entrée de ceux qui sont ouverts aux premiers venus, et pour ce qu'ils la supplient de leur vouloir bien ménager par les ambassadeurs et par la monstre de sa puissance, la liberté d'aller négocier dans tous les Estats qui ne seront point aux Hollandois, et dans des mers où ils n'ont aucun droit naturel qui puisse empescher les autres d'y naviguer pour toutes les fins que bon leur semblera.

Mais ensuitte de la proposition qui a esté faicte avec dessein de persuader l'establissement des compagnies pour les commer-

ces estrangers et pour les voyages de longs cours, il en a esté mis par le chevalier de Clerville une autre sur le tapis, qui est celle de former une société pour les asseurements des risques de la mer; sur quoy il n'est de bonne fortune intervenu aucune contestation ni aucun discours problématique, ains, au contraire, une approbation générale et une confession universelle de l'utilité qui en reviendroit à l'Estat. Pour le prouver il a esté dit que le fonds des asseurances estoit si petit à Rouen, que quand elles debvoient passer vingt mil francs, il falloit avoir recours aux asseureurs de Londres et d'Amsterdam, par où il se destachoit toujours une quantité considérable d'argent qui pourroit demeurer dans le royaume, s'il y avoit dans quelques-unes des principales villes de ses costes maritimes des compagnies d'asseurances bien establies; encore a-t-il esté adjousté que si par la jonction des associés de Paris ou d'ailleurs, il s'en pouvoit former une à Rouen, qui pust ramasser jusques à quatre cent mille livres de fonds, non-seulement elle remédieroit à la nécessité d'aller faire asseurer les vaisseaux et les marchandises chez les estrangers, mais encore les appelleroit-elle eux-mêmes en France pour y faire asseurer les leurs, par l'évidence et par la netteté de son fonds qui seroit un leurre bien puissant pour convier aux asseurances tous ceux que l'incertitude de la compensation et les chicanes qui naissent de la répugnance que les asseureurs ont à satisfaire à leurs obligations, rebuttent d'un avantage si nécessaire au commerce, comme est celui d'en faire asseurer les marchandises.

Toutes fois, comme cette proposition samble contraire à la pratique qui s'est tenue jusqu'à cy dans las asseurances, où il n'estoit pas besoin d'aucune avance de fonds, ni d'aucun argent résident en caisse : mais seulement que les asseureurs qui recevoient les primes des asseurances fussent estimés bons par les courretiers de banque, ou par le greffier des juges consuls qui en proposoit le dessein, il a esté dit que l'expédient de faire un fond de content (*comptant*) servirait pour suppléer au défaut des cautions qui seroient à fournir par ceux qui voudroient entrer dans ladite compagnie, pour seureté de la compensation qui seroit à faire en cas de perte ou de naufrage à ceux qui auroient

avancé les primes ; et comme il sambleroit que le chômage de cet argent deust estre d'un grand préjudice aux asseureurs qui pour l'ordinaire ne fournissent d'autre gage que celuy de leur parole et de leur crédit, il a esté adjousté qu'en attendant les nécessités de débourser les parties qu'il y auroit à débourser pour le dédommagement de ceux qui en avançant les primes auroient faict asseurer les marchandises, l'on pourroit mettre à proffit, sur le pied de six et quart pour cent, et à condition de retirer à volonté, la quantité du fond qu'on jugeroit y devoir estre mise pour estre ce proffit et celuy des primes distribué aux associés dans les temps dont il seroit convenu dans l'establissement de la compagnie susdite.

De cette manière, chacun, de quelque lieu qu'il fust, pourroit sans autre caution que celle de son argent, entrer en cette compagnie, qui seroit comme une espèce de banque, laquelle en portant proffit aux particuliers pour le hasard des risques (comme en effet il y a toujours compensation faicte du péril et du bénéfice, beaucoup plus à gaigner qu'à perdre), porteroit aussy beaucoup de fruict au public dans le roullement des fonds de ladite compagnie ; laquelle on estime devoir outre cela porter un très-grand avantage au commerce, en ce que s'y trouvant commodité de faire asseurer les marchandises, les vaisseaux et les personnes mêmes des risques de la mer, il y auroit bien plus de gens qui s'adonneroient à la navigation qu'il n'y en a pas : mais surtout en ce que l'argent qui passe aux pays estrangers pour y faire asseurer en pièces et en morceaux ce que l'on est obligé d'y aller faire asseurer, demeureroit dans le royaume, ce qui est d'une très-grande et très-importante considération, en ce que suivant les bonnes maximes nous ne devons viser qu'à y en tirer la plus grande quantité que nous pouvons de celuy des autres, et à en laisser eschapper du nostre que le moindre nombre qu'il est possible.

Sur cela les négotiants de Rouen qui reconnoissent par le cours du change et de l'argent, quelle quantité il en peut à peu près entrer dans nostre Estat, et quelle quantité il en peut sortir, ayant remarqué aussy bien qu'après par leurs correspondances qu'il est parfois sorty jusques à quatre milions du royaume

pour les chevaux qui se tirent des pays estrangers, prennent occasion de bénir le roy de tous leurs vœux, de ce que dans ses moindres actions il laisse à ses sujets des exemples utiles, et de ce que par les soins qu'il a pris d'establir des haras à Versailles et dans quelques autres endroicts de son Estat, il enseigneà sa noblesse un illustre mesnage duquel elle se peut fort innocemment enrichir et se rendre tout le royaume obligé de la fourniture des chevaux qui lui seront nécessaires pour la guerre, pour les carrosses et pour d'autres usages.

Partant ils la supplient avec une humilité toute prosternée, de vouloir remarquer le détriment du grand transport d'argent qui se faict par la voie susdite et après avoir considéré la nécessité d'y remédier, de trouver bon, s'il leur plaist, qu'ils puissent désirer qu'elle voulust solliciter par quelques priviléges ou par les moyens qui luy seront plus agréables les plus riches de ses courtisans à entretenir des haras dans leurs terres, au plus grand nombre qu'il seroit possible, et à secourir de quelques-uns de leurs bons estallons les campagnes qui en seroient voisines, affin de susciter par là des races de meilleurs et de plus grands chevaux qu'il ne s'en trouve présentement dans son royaume, lequel passant en fertilité de nourritures tous les Estats qui luy sont voisins, debvroit plustost leur en fournir que d'estre obligé à y en aller mendier, comme il faict aujourd'huy et comme il a faict depuis longtemps.

Après la proposition de cette mesnagerie, dans le discours de laquelle ils n'ont pris la liberté d'entrer que par incident et par la considération des peines immenses avec lesquelles il faut qu'ils travaillent à faire revenir dans le royaume ce qui en sort parfois sans de trop grandes nécessités; et qu'on y pourroit retenir sans de trop grandes peines, il a esté parlé de la mesnagerie et des manufactures qu'ils faisoient eux-mêmes ; surquoy ils ont d'abord exposé la fabrique de leurs toilles, et l'amas qu'ils faisoient des autres pour les envoyer en Espagne, d'où ils tiroient en eschange une bonne partie de l'or et de l'argent qui venoit en France ou en lingots ou en espèces, et mesme plusieurs marchandises des Indes dont elle avoit besoin. Mais ils se sont plaincts en mesme temps qu'outre les droits excessifs

qui se payoient pour l'avancement d'une eschange aussi avantageuse à l'Estat, les commis de la douane leur faisoient outre plusieurs supercheries dont ils ont donné un mémoire particulier, une vexation qui détérioroit beaucoup leurs marchandises et qui leur déroboit le bel aprest qui les faisoit estimer par dessus toutes celles que les estrangers portoient en Espagne, c'est que nonobstant qu'ils priassent humblement lesdits commis de leur vouloir donner quelques-uns de leurs subalternes pour voir emballer leurs toilles avant qu'elles fussent pressées et liées, affin d'observer si parmi les ballots qui s'en faisoient, il y avoit quelques autres marohandises meslées qui les pûssent faire soubçonner de fraude, ils ne laissoient pas, après leur avoir refusé les témoins de leur légalité qu'ils demandoient, de faire déballer toutes leurs marchandises, de couper tous les cordages dont elles estoient empaquetées et de gouspiller tous leurs ballots, nonobstant qu'il conste aux yeux de tout le monde qu'il seroit impossible de fourrer d'autres denrées parmy leurs toilles sans en oster le lustre, et que payant comme elles font à peu près d'aussy grands droits qu'aucune autre des marchandises qui se débitent hors du royaume, il seroit infructueux d'en mesler d'autres, puisque le proffit qui reviendroit de la fraude qu'on y pourroit faire, ne sçauroit jamais estre tel que le dommage qui en arriveroit ne le surpassast de beaucoup.

Extrait d'une instruction de Colbert à son fils le marquis de Seignelay [1].

POUR LA MARINE.

Cette matière estant d'une très-vaste et très-grande estendue et nouvellement attachée à mon département, et qui donne plus de rapport au Roi qu'aucune autre, il faut aussi plus d'applica-

[1] Bib. Roy. Mss. Colbert et Seignelay, t. IV, cote 16, pièce n° 17. Cette pièce a déjà été imprimée dans l'histoire de la marine de M. E. Sue, et dans l'histoire de Colbert de M. L. Clément.

tion et de connoissance pour s'en bien acquitter; et commencer, comme dans les autres matières, par les choses générailes avant que de descendre aux particulières.

Si j'ay parlé de la lecture des ordonnances dans les autres matières, il n'y en a point où il soit sy nécessaire de les lire soigneusement que dans celle-cy. Pour cela, il faut sçavoir :

Que de la charge d'admiral de France qui est une portion de la royauté, il émane deux droits, l'un de la justice et l'autre de la guerre. La justice de l'admiral s'estend sur tout ce qui se passe en mer entre les sujets du roy dans toute l'estendue des costes maritimes, et partout où le flot de mars s'estend, et sur toutes les causes maritimes. Cette justice se rend par les officiers des siéges de l'admirauté, qui sont establis sur toutes les costes du royaume, de distance en distance; l'appel de ces justices va aux chambres de l'admirauté, establies dans tous les Parlements, et l'appel de ces chambres va au Parlement; en sorte que ce sont les trois degrés de jurisdiction. Examiner ces trois degrés.

Il faut avoir la liste de tous les siéges de l'admirauté, et de toutes les chambres près les Parlements, et du nombre des officiers dont ils sont composés.

A l'égard de la jurisprudence pour les causes maritimes, nos rois n'ont guère fait d'ordonnances sur cette matière; il est nécessaire avec soin néanmoins de lire tout ce qui a été fait, mais il faut sçavoir en même temps que les juges en ces matières se règlent sur le droit escrit, sur les jugements d'Olléron, et sur les ordonnances qui sont appelées de Wisby et celles de la Hanse teutonique.

Comme toutes ces pièces sont estrangères, le roy a résolu de faire un corps d'ordonnances en son nom, pour régler toute la jurisprudence de la marine; pour cet effect, il a envoyé dans tous les ports du royaume M. d'Herbigny, maistre des requestes, pour examiner tout ce qui concerne cette justice, la réformer, et composer ensuite, sur toutes les connoissances qu'il prendra, un corps d'ordonnances, et pour y parvenir avec d'autant plus de précaution, Sa Majesté a establi des commissaires à Paris, dont le chef est M. de Morangis, pour recevoir et délibérer sur tous les mémoires qui seront envoyés par ledit sieur d'Herbigny, et

commencer à composer ledit corps d'ordonnances ; il serait nécessaire pour bien faire les fonctions de ma charge, de recevoir les lettres et mémoires du sieur d'Herbigny, en faire les extraits et assister à toutes les assemblées qui se tiendront chez M. de Morangis, et tenir la main à ce que le corps d'ordonnances sur cette matière fust expédié le plus promptement qu'il seroit possible.

A l'égard de la guerre qui est despendante de la charge d'admiral de France, elle consiste en deux choses principales : l'une en tout ce qui est à faire pour mettre les vaisseaux en mer, l'autre en tout ce qui se fait lorsqu'ils y sont.

La première se fait par les intendants et commissaires généraux de marine, officiers des ports, commissaires particuliers, conservateurs généraux et garde-magasins, et la seconde par les vice-amiraux, lieutenants généraux, chefs d'escadre, capitaines de marine et autres officiers particuliers.

La première doit estre particulièrement le soin du secrétaire d'Estat ayant la marine en son département. Pour cet effect :

Il doibt sçavoir les noms des 120 vaisseaux de guerre que le roy veut avoir toujours dans sa marine, avec 30 frégates, 20 bruslots et 20 bastiments de charge ;

Sçavoir exactement, et toujours par cœur, les lieux et arsenaux de marine où ils sont distribués ;

Lorsqu'ils seront en mer, avoir toujours dans sa pochette le nombre des escadres, les lieux où elles sont et les officiers qui les commandent ;

Connoistre les officiers de marine, tant des arsenaux que de guerre, et examiner continuellement leur mérite et les actions qu'ils sont capables d'exécuter ;

Avoir toujours présents dans l'esprit les inventaires de tous les magasins, prendre soin que les magasins particuliers soient toujours remplis de toutes les marchandises nécessaires pour l'armement de tous les vaisseaux et les rechanges, et que dans le magasin général il y ayt toujours les mesmes quantités de marchandises et de munitions pour les armer et équiper une seconde fois ;

Examiner avec soin et application particulière toutes les con-

sommations, et faire en sorte de bien connoistre tous les abus qui s'y peuvent commettre, pour trouver et mettre en pratique les moyens de les retrancher ;

Observer qu'il y ayt toujours une quantité de bois suffisante dans chacun des arsenaux, non-seulement pour les radoubs de tous les vaisseaux, mais mesme pour en construire toujours huit ou dix neufs, pour s'en pouvoir servir selon les occasions ;

Observer surtout, et tenir maxime de laquelle on ne se desparte jamais, de prendre dans le royaume toutes les marchandises nécessaires pour la marine, cultiver avec soin les establissements des manufactures qui en ont esté faites, et s'appliquer à les perfectionner, en sorte qu'elles deviennent meilleures que dans tous les pays estrangers ;

Ces manufactures principales sont le goldron, establi dans le Médoc, Provence et Dauphiné.

Tous les fers de toutes mesures et qualités pour la marine, establis en Nivernois, Périgord et Bretagne ; les gros ancres establis à Rochefort, Toulon, Dauphiné, Brest et Nivernois.

Les mousquets et autres armes en Nivernois et Forestz.

Les canons de fer en Nivernois, Bourgogne et Périgord.

La fonte des canons de cuivre à Toulon, Rochefort et Lion.

Les toiles à voiles, en Bretagne et Dauphiné.

Le fer blanc et noir, en Nivernois.

Tous les ustensiles de pilote et autres, à La Rochelle, Dieppe et autres lieux.

Acheter tous les chanvres dans le royaume, au lieu qu'on les faisoit venir ci-devant de Riga, et prendre soin qu'il en soit semé dans tout le royaume, ce qui arrivera infailliblement, si l'on continue à n'en point acheter dans les pays estrangers.

Cultiver avec soin la Compagnie des Pyrénées, et la mettre en estat, s'il est possible, de fournir tout ce à quoy elle s'est obligée, ce qui sera d'un grand advantage pour le royaume, vu que l'argent pour cette nature de marchandises ne se portera point dans les pays estrangers.

Cultiver avec le mesme soin la recherche des masts dans le royaume, estant important de se passer pour cela des pays estrangers. Pour cet effet, il faut en faire toujours chercher, et

prendre soin que ceux qui en cherchent en Auvergne, Dauphiné, Provence et les Pyrénées, soient protégés, et qu'ils reçoivent toutes les assistances qui leur seront nécessaires pour l'exécution de leurs marchés.

Examiner avec le mesme soin et application toutes les autres marchandises et manufactures qui ne sont point encore establies dans le royaume, en cas qu'il y en ait, et chercher tous les moyens possibles pour les y establir.

N'y ayant rien dans toute la marine de plus important que la conservation des vaisseaux, il n'y a rien aussy à quoy l'on doibve donner plus d'application. Pour cet effect, il faut donner des ordres précis et tenir la main à ce qu'ils soient tenus extraordinairement propres, tant dedans que dehors, depuis la quille jusques au baston de pavillon.

Observer avec soin la différence qu'il y a entre les vaisseaux du roi et ceux de Hollande sur ce point de la propreté des vaisseaux ; s'informer de tout ce qui se passe en Hollande, et de tout ce qui se fait pour les maintenir en cet estat, et faire observer les mesmes choses en France, et quelque chose de plus s'il est possible.

Il faut considérer cette propreté comme l'âme de la marine, sans laquelle il est impossible qu'elle puisse subsister; et il faut s'y appliquer comme à ce qui est plus important et plus nécessaire pour esgaller et mesmes surpasser les estrangers.

De cette propreté despend encore l'arrangement parfait dans tous les magasins et arsenaux de marine, sur quoy il faut voir en destail chaque chose pour les pouvoir réduire au degré de perfection qu'il est nécessaire.

Il faut de plus examiner avec le plus grand soin le véritable prix de toutes les marchandises et manufactures, et chercher tous les moyens possibles pour les réduire au meilleur prix qu'il pourra; pour cet effect, il faut estre informé de ce que chaque nature de marchandises couste en Hollande et en Angleterre, comme :

Les chanvres, le fer, les toilles royalles, les ancres, etc.

Il faut de plus s'informer particulièrement de l'économie qu'ils observent en toutes choses, les travaux qu'ils font faire à jour-

ses, et ceux qu'ils font faire à prix faits, la discipline et police
l'ils observent dans leurs arsenaux, et enfin tout ce qui peut
ntribuer au bon ménage et économie des deniers du Roy, et
nir pour une maxime certaine sur ce sujet que celui qui fait la
ıerre à meilleur marché est certainement supérieur à l'autre.

A l'esgard des marchandises qui seront fournies dans les ma-
ısins, il faut qu'il soit toujours en garde et qu'il prenne si bien
s mesures que les officiers des ports n'en tirent aucun advan-
ge indirect; et, par les visites fréquentes qu'il fera dans les
orts, il faut qu'il y establisse une telle fidélité qu'il soit asseuré
ıe le roy y sera toujours bien servi.

Entre tous les moyens que son application et ses fréquents
oyages pourront luy suggérer, celuy de faire faire le marché de
utes les marchandises publiquement et en trois remises consé-
ıtives, la première au bout de huit jours, et les autres de quatre
ı quatre jours, en présence de tous les officiers, et après avoir
is deux ou trois mois auparavant des affiches publiques dans
utes les villes de commerce pour inviter tous les marchands à
y trouver.

Il y auroit un autre moyen à pratiquer pour faire fournir tou-
s les marchandises de marine, comme chanvre, goldron, fer de
utes sortes, toilles à voiles, bois, masts, etc., etc.; ce seroit, tous
s ans, après avoir examiné la juste valeur de toutes les mar-
ıandises, de fixer un prix de chacune, en sorte que les mar-
ıands y trouvassent quelque bénéfice, et faire sçavoir en suitte,
ır des affiches publiques dans toutes les villes du royaume, que
s marchandises seroient payées au prix fixé, en les fournissant
bonne qualité dans les arsenaux.

Il est de plus nécessaire de sçavoir toutes les fonctions des offi-
ers qui servent dans les ports et arsenaux, leur faire des in-
ructions bien claires sur tout ce qu'ils ont à faire, les redresser
utes les fois qu'ils manquent, faire des réglements sur tout ce
ıi se doibt faire dans lesdits arsenaux, et travailler incessam-
ent à les bien policer.

A l'esgard de la guerre de mer, encore que ce soit plustost le
it des vice-admiraux et autres officiers qui commandent les
ıisseaux du roy, il est toutes fois bien nécessaire que le secres-

taire d'Estat en soit bien informé, pour se rendre capable de faire tous les réglements et ordonnances nécessaires pour le bien du service du roy, et pour éviter tous les inconvénients qui peuvent arriver.

Pour cet effect, il faut qu'il sçache bien toutes les manœuvres des vaisseaux lorsqu'ils sont en mer, les fonctions de tous les officiers qui sont préposez pour les commander, tous les ordres qui sont donnez par les officiers généraux et par les officiers particuliers de chaque vaisseau, ce qui s'observe pour la garde d'un vaisseau, et généralement toutes les fonctions de tous les officiers, matelots et soldats qui sont sur un vaisseau, dans les rades, en pleine mer, entrant dans une rivière ou dans un port, en paix, en guerre, et en tous lieux et occasions où un vaisseau de guerre se peut rencontrer.

Sur toutes ces choses il faut faire toute sorte de diligences pour estre informé de ce qui se pratique par les officiers généraux et particuliers de marine, en Hollande et en Angleterre, et conférer continuellement avec nos meilleurs officiers de marine pour s'instruire toujours de plus en plus.

Toutes les fois qu'il conviendra changer les commissaires de marine qui servent dans les ports, il faudra observer d'y mettre des gens fidèles et asseurés, d'autant que le secrestaire d'Estat doibt voir par leurs yeux tout ce qui se passe dans les ports, outre le rapport continuel qu'il doibt avoir avec les intendants.

Il doit estre de mesme des garde-magasins et commissaires généraux.

Il faut s'informer soigneusement de tout ce qui se passe entre toutes les nations pour le fait des saluts, voir les réglements qui ont esté faits par Sa Majesté sur ce sujet; en connoistre toutes les difficultés et toutes les différences avec les estrangers, pour y donner tous les ordres et toutes les explications nécessaires pour éviter tous les inconvénients et soutenir la dignité du Roy.

Il faut travailler à establir dans tous les ports des écoles d'hydrographie ou de pilotage et de canonniers. Cette dernière école particulièrement est d'une telle conséquence que, sy le Roy estoit chargé d'une guerre dans laquelle il eust besoin de mettre en mer la moitié ou les deux tiers de ses vaisseaux, il manquerait assu-

nent de canonniers. C'est pourquoi il faut s'appliquer à en ıltiplier le nombre par le moyen de ces écoles.

Tenir la main pour faire faire les revues de tous les équipages ; vaisseaux, lorsqu'ils sont mis en mer, et dans tous les lieux ils se rencontrent ; establir pour cet effet un commissaire de ırine sur toutes les escadres, avec ordre exprès de faire ces rues dans tous les calmes, et en envoyer les extraits pour en 'ormer le roy.

Examiner tout ce qui s'est fait pour l'établissement d'un mutionnaire dans la marine, en examiner le traité ; voir qu'il safasse ponctuellement aux conditions y contenues ; qu'il soit otégé, et tous ses commis, tant dans les ports que sur les vaisıux, et faire punir en quelque sorte avec sévérité les capitaines i maltraisteront ou laisseront maltraister les commis dudit mutionnaire qui seroient sur leur bord.

Examiner la différence de cette fourniture à celle qui se faisoit trefois par les capitaines des vaisseaux et les advantages que ; équipages y trouvent, pour, sur cette connnoissance, travailler cessamment à maintenir et perfectionner cet establissement.

Examiner pareillement toutes les déclarations et ordonnances ıi ont esté données, et générallement tout ce qui s'est fait pour nrollement général des matelots en Bretagne, Provence, Poitou, ys d'Aunis, Saintonge et Guyenne, en bien connoistre les adntages, maintenir et perfectionner cet establissement, et le ntinuer dans les autres provinces du royaume où il n'a point té fait, savoir : en Languedoc, Normandie, Picardie et pays conquis.

Les intendants, commissaires généraux et particuliers estant ; principaux officiers qui doibvent faire agir cette grande maine, il faut avoir continuellement l'œil sur leur conduite, les dresser quand ils manquent, leur donner des ordres bien ıirs, et les leur faire bien exécuter, en un mot il faut travailler ır tous les moyens possibles à remplir cette place de gens halles, sages et d'une fidélité esprouvée.

Il faut pareillement bien connoistre tout ce qui concerne la mpagnie des gardes de la marine, tenir la main à ce qu'elle it toujours complette et garnie de bons hommes, que les revues

en soient envoyées tous les mois, et n'ordonner le payement qu'après avoir rendu compte au roy des revues.

Voir les ordres qui ont esté donnés par le roy pour la levée des soldats, pour les équipages des vaisseaux; tenir la main à ce qu'ils soient bien exécutés et que ces soldats soient bons, bien habillés et bien armés.

Tenir la main à ce que la revue des officiers de marine qui servent dans les ports soit faite continuellement, en rendre compte au roy et envoyer les fonds pour leur payement.

Prendre soin d'establir des fonctions aux dits officiers pendant le temps qu'ils demeurent dans les ports, soit aux radoubs, carènes, soit pour la garde des vaisseaux, et conférer pour en faire un réglement avec les vice-admiraux et les intendants et commissaires-généraux de la marine, pour leur donner de l'occupation et éviter les maux que l'oysiveté tire après soy.

Tenir soigneusement et seurement la main à ce que les édits concernant les duels soient exécutés dans toutes les dépendances de la marine, n'y ayant rien en quoy l'on puisse rien faire qui soit plus agréable au roy.

Examiner ce qui est à faire pour establir la justice marine dans les ports.

Pour ce qui concerne les galères :

Il faut lire toutes les ordonnances qui ont esté faites concernant les galères, en bien examiner la différence; et, pour le surplus, ce qui est dit sur le sujet des vaisseaux servira pour ce corps.

Analyse et extraits des Mémoires présentés à la chambre de commerce, à Paris, par les députés des provinces, sur le commerce de France, les causes de sa décadence, et les moyens de le rétablir.

FONDS SAINT-GERMAIN, N° 394.

Le député de Rouen, Ménager, expose la théorie de la balance du commerce : « Que le commerce, dit-il, soit utile et même né-

» cessaire pour enrichir l'État, en rendre le prince plus puissant,
» plus craint et plus estimé de ses voisins, c'est un principe dont
» on ne doute point. Il est le seul moyen que nous ayons pour
» débiter ce que nos terres produisent, ce que nos artisans fabri-
» quent et ce que l'industrie des négociants produit soit par leurs
» pesches, soit par leurs négociations. Mais comme le seul but
» des marchands est de gagner et de s'enrichir sans faire aucune
» attention au bien de l'État; que leur commerce peut y être pré-
» judiciable, quoiqu'ils en retirent des profits considérables, il est
» digne de l'application du conseil d'entrer dans l'examen de ce
» qui dans le commerce est avantageux à l'État pour le protéger,
» et de ce qui y cause du dommage pour ne le pas tolérer. Tout
» ce qui augmente la culture et rapport des terres, qui favorise
» nos bonnes manufactures, qui en facilite le débit et le transport
» à l'étranger, qui augmente nos pesches et notre navigation, est
» digne de protection. Ces choses sont également utiles à l'État
» et aux particuliers.

» Au contraire, tout le commerce qui se fait en tirant des étran-
» gers une infinité de marchandises qui ne sont devenues pré-
» cieuses que par le luxe des meubles et des habits et des tables
» (*sic*), doit être regardé comme le moyen dont nos voisins se
» servent pour attirer notre argent, moyen d'autant plus contraire
» au bien de l'État qu'il est seul capable d'épuiser toute la France
» d'or et d'argent. C'est le commerce ruineux à l'État, mais qui
» ne laisse pas d'être utile au particulier qui gagne sur ces sortes
» de marchandises, qui, bien loin d'être protégé, doit être dimi-
» nué par les voies que le conseil trouvera les plus convenables.

» Tout le commerce qui se fait avec l'étranger se divise en
» deux parties, l'une par laquelle nous lui donnons les produc-
» tions de nos terres et de nos manufactures, l'autre par laquelle
» nous tirons les choses qui nous manquent, dont les plus néces-
» saires sont les matières d'or et d'argent, les laines, les soies, les
» épiceries, la plus grande partie des drogueries pour les teintures
» et pour la médecine. Si nous fournissons aux étrangers, en vin,
» eau-de-vie, sel, toiles et étoffes, pour plus de valeur que ce que
» nous tirons d'eux, alors notre commerce est utile à l'État, parce
» que le débit que nous faisons de nos marchandises excédant la

» valeur de celles qu'ils nous envoyent, cet excédant nous est » toujours payé en argent, qui est la richesse et la force de l'État.

» Si au contraire nous tirons de l'étranger pour plus de mar- » chandises que nous ne lui fournissons, nous sommes obligés de » payer cette différence en argent, ce que nous faisons, soit en » leur envoyant nos matières d'or et d'argent, quand elles arri- » vent des Indes en Espagne, au lieu de les faire venir en France, » soit en y transportant nos espèces.

M. le cardinal de Richelieu, qui avait des vues si étendues » pour la grandeur de la monarchie, ne trouva point de moyens » plus efficaces pour augmenter la puissance du roi et la richesse » de l'Etat que d'augmenter la navigation et le commerce ; en ef- » fet, il n'y en a point d'autre qui puisse nous áttirer de l'or et de » l'argent, et ce fut sur ces mêmes principes que M. Colbert pro- » tégea si fort les arts et les manufactures.

» Depuis ce temps-là on peut dire que le commerce est devenu » plus préjudiciable qu'utile à l'Etat. La plupart de nos fabriques » et de nos manufactures ont été transportées par les religionnai- » res fugitifs chez les étrangers, en sorte que nous avons tiré d'eux » plus que nous ne tirions, et nous avons cessé de leur envoyer » quantité de marchandises de nos manufactures et fruits de nos » terres que nous leur envoyions.

» Ces observations donnent lieu de croire que depuis quinze » ans il est entré chacune année en France pour des sommes con- » sidérables de marchandises étrangères plus que nous n'en en- » voyons. Rien n'est plus important que d'examiner et faire une » juste balance de ce qui est entré en France et de ce qui en sort; » c'est le compte de l'Etat. Si la France tire tous les ans pour dix » millions de marchandises étrangères plus qu'elle ne leur en- » voye, la France s'appauvrit chaque année de dix millions ; le » négociant particulier gagne et l'Etat souffre du dommage. »

Le député de Rouen se fonde pour appuyer son assertion sur ce que « depuis quinze ans il n'est presque pas venu d'argent en » France ; — que tout celui qui est venu des Indes espagnoles pour » le compte des Français, a été envoyé à Cadix, en Hollande, en » Angleterre et à Gênes, où il est demeuré ; — qu'il s'est trans- » porté et se transporte encore tous les jours une infinité de nos

» espèces en Hollande et en Angleterre, en Suisse et en Allema-
» gne ; — que les changes avec tous ces pays sont toujours bas
» et au-dessous du poids. »

Il propose pour le bien de l'Etat « qu'on diminue la consom-
» mation de plusieurs superflus que nous achetons chèrement des
» étrangers ; — que nous conservions et que nous augmentions
» ce qui nous reste des manufactures, principalement celles qui
» s'envoyent en Espagne, et d'Espagne aux Indes, comme étant
» l'aimant qui nous attire un argent et un or nouveau ; — que
» notre navigation et nos pesches soient augmentées, en sorte que
» nous ne soyons pas obligés d'aller acheter chez nos voisins des
» harengs, des morües, des saumons et des sardines, des huiles
» et des savons de baleine, quand nous pouvons comme eux
» faire ces pesches non-seulement pour notre consommation, mais
» encore pour en fournir à la côte d'Espagne et en Italie.

» Le commerce, ajoute-t-il, ne demande point la suppression
» ni la diminution des droits du roi, mais l'égalité et la facilité
» dans la perception, que l'on réunisse à un seul droit et bureau
» plusieurs impositions. — Que les droits de sortie et d'entrée
» soient égaux, que l'on diminue ceux qui se perçoivent sur
» nos fruits et manufactures qui se transportent chez les étran-
» gers, en augmentant les droits d'entrée sur ceux qui entrent
» et se consomment en France. — Que l'on laisse chaque ville
» négociante dans la liberté de faire le commerce sans tolérer ni
» imposer des droits locaux. » Il cite, à ce sujet, l'exemple de taxes particulières établies à Rouen et qui gênent le commerce ; il se plaint aussi des priviléges accordés à certaines villes, et entre autres de celui de Marseille pour le commerce du Levant.

Tout en admettant la nécessité des compagnies pour le commerce colonial, il énumère les marchandises qu'elles doivent transporter de préférence, pour que la France n'ait pas besoin de se les procurer en recourant à l'étranger, et celles dont l'importation nuit aux produits indigènes.

« Le tabac est exporté. Le bien du commerce demanderait qu'il
» plût au roi de modérer les droits sur l'entrée de cette marchan-
» dise, et le produit de cette ferme et celui de l'État voudraient

» qu'on en cultivât assez à Saint-Domingue et dans le royaume,
» et que les fermiers ne s'en fournissent pas ailleurs.

» Depuis trente ans, on a trouvé le moyen de faire des glaces. C'est une manufacture d'autant meilleure que pour les fabriquer il n'y entre que pour très-peu de valeur et de matière étrangère. Cette fabrique est utile à l'Etat parce que nous ne sommes plus obligés d'en faire venir de Venise. Elle le serait infiniment davantage, si au lieu de n'y avoir qu'une manufacture, il y en avait trente. Elles seraient à meilleur marché, et le commerce s'en ferait comme à Venise ; leur prix modique ferait qu'il s'en consommerait beaucoup plus : qu'on en enverrait en Hollande, en Allemagne, en Portugal, en Espagne, peut-être aux Indes dont le roi recevrait des droits de sortie. »

Ménager applique les mêmes observations aux manufactures de verres à vitre. Il demande que l'on augmente la production indigène des laines et des vers à soie, pour n'être plus obligé d'acheter en Espagne ou ailleurs les matières premières des fabriques de draps et de soieries. « Si l'on pouvait, dit-il, trouver le moyen d'augmenter la récolte des laines du pays, et de diminuer la consommation des draperies fines, en en interdisant l'usage aux gens de livrée, artisans, menu peuple et gens des campagnes, nous ne serions pas obligés d'acheter pour de si grandes sommes de laines étrangères....

» Le commerce aurait encore besoin, ajoute-t-il en terminant, que ceux qui le font eussent quelques prérogatives d'honneur qui les distinguassent d'un nombre infini de détaillants, ce qui se pourrait sans que cela fût à charge au roi et à l'Etat : en Angleterre et en Italie, les gentilshommes peuvent commercer sans déroger. Si l'état des négocians était de même honoré, nous verrions les enfants de nos marchands continuer le négoce comme leurs pères, au lieu qu'ils quittent aussitôt qu'ils ont assez de bien pour se mettre dans les charges. C'est pourquoi il serait très-utile pour le bien de l'Etat que quelque marque d'honneur fît trouver aux négociants quelque agrément dans leurs professions : ce moyen aiderait même à en

» augmenter le nombre et à réparer la perte des réfugiés dans
» les pays étrangers à cause de la religion. »

Le député de Dunkerque, Piccourt, dit que l'Etat a deux sortes de richesse : le revenu naturel ou revenu de la terre qui appartient presque entièrement au clergé et à la noblesse, et le revenu *artificiel* produit par le travail qui est le partage du tiers-état.

Après quelques considérations sur le commerce en général et sur les moyens de travailler à le rétablir, il s'exprime ainsi :

« Trois choses paraissent opposées à l'établissement du com-
» merce et de la navigation, et à la débouche (*sic*) des denrées et
» des marchandises que nous avons dans le royaume. La pre-
» mière, les droits considérables établis sur les denrées et mar-
» chandises. La seconde, la dureté des fermiers et de leurs
» commis à l'égard du négociant, eurs entreprises dans la per-
» ception et régie de leurs fermes, le peu de protection qu'on lui
» donne contre leurs atteintes, le commerce secret que font nom-
» bre de gens d'autorité, de concert avec les fermiers ou leurs
» commis au préjudice des défenses qui leur en sont faites. La
» troisième, les compagnies exclusives, les désignations de ports
» et privilèges de quelques villes exclusivement aux autres, et les
» atteintes qu'on donne au commerce par les partis que l'on a
» commencé d'y introduire au préjudice de la liberté publi-
» que. »

Toutes ces assertions sont successivement développées et prouvées.

Sur le premier point, l'auteur du Mémoire se plaint que l'élévation des droits favorise une contrebande très-active. « Il en
» résulte, dit-il, que les bons négociants sont contraints d'aban-
» donner un commerce sur lequel ils ne peuvent vaquer sans
» s'exposer à perdre leur réputation, à risquer leurs biens et
» à avoir la honte d'être surpris en fraudant, étant certain que
» s'ils payaient les droits, ils perdraient considérablement, pen-
» dant que les fraudeurs qui ne payent rien, y trouvent leur

» compte avec usure. » La fraude est elle-même aidée par les commis des fermiers. L'élévation des droits a un autre effet tout aussi funeste relativement au commerce avec l'étranger. « Lorsqu'on impose de grands droits à l'entrée, c'est boucher et » interrompre le commerce; ce qui donne lieu à nos voisins de » nous imiter, d'abandonner le nôtre et d'aller se pourvoir ail- » leurs. Si nous leur imposons une loi, ils nous rendent la pareille. » Par là le commerce est troublé. Le moyen de le rétablir est de » nous concilier leur amitié en les traitant favorablement aux » entrées et leur donnant lieu de venir prendre nos denrées et » manufactures. Il ne faut pas se flatter; il est presque impos- » sible que notre commerce subsiste sans le secours des étran- » gers. — On ne désire pas qu'on supprime les droits d'entrées » ou issues. Au contraire, il faut en établir sur toutes choses, » mais avec modération, en sorte qu'ils (les fraudeurs) ne puis- » sent supporter les frais et les risques de la fraude; le roi y » trouvera son compte par leur multiplicité, et ses sujets quelque » douceur; le commerce augmentera, et tout le monde paiera » les droits sans le secours des commis du fermier. » L'auteur demande un nouveau tarif invariable et uniforme, ainsi que la suppression d'un certain nombre de bureaux.

Sur le second point, il énumère divers abus auxquels se livrent les fermiers et leurs commis. Il les accuse, par exemple, de faire certains commerces en leur nom ou sous des noms supposés, et de persécuter alors les négocians qui leur font concurrence, de profiter des changemens de tarifs, parce qu'ils en ont connaissance les premiers et empêchent que les autres négociants en aient connaissance en temps utile. Il demande qu'on établisse des chambres de commerce dans les provinces, pour recevoir et transmettre au gouvernement les plaintes des intéressés.

L'auteur s'efforce de prouver ensuite que si le commerce a deux objets dans l'apparence très-opposés, le bien de l'État et celui du public (c'est-à-dire des sujets), on peut cependant les concilier sans beaucoup de peine. Il rappelle à ce sujet un exemple récent. Le roi avait accordé quatre frégates de 36 à 40 canons, pour servir de convoi aux vaisseaux marchands, depuis la rivière de Bordeaux jusqu'à Dunkerque. Les marchands s'étaient

imposé pour la dépense de ces convois, un droit à la sortie des ports sur chaque tonneau de marchandises à la destination d'un autre port de France. « Nous travaillâmes pendant quelques » années sous la protection de ces convois avec beaucoup de » succès, ce qui anima les négocians à augmenter leur naviga- » tion, et au lieu de barques de 25 à 30 tonneaux, ou de petits » vaisseaux de 40 à 60 tonneaux, dont la plupart se servaient, » on se pourvut de gros vaisseaux depuis 100 jusqu'à 300 ou » 400 tonneaux, qui produisaient des profits immenses pendant » tout le temps que les convois subsistèrent. Je ne sais par quelles » raisons ils ont été supprimés, au milieu de cette grande » guerre.

» L'avantage était égal au roi et à ses sujets. S. M. y trouvait » son compte par les droits qu'elle percevait aux sorties et entrées » de son royaume, par les secours que ses armées de Flandre en » retiraient, et par le grand nombre de matelots qui se formaient » dans cette navigation, à laquelle se jetaient toutes sortes de » gens de divers états et conditions qui n'avaient pas pris parti à » la guerre.

» Les négociants y trouvaient pareillement le leur, par les pro- » fits qu'ils faisaient tant sur les marchandises qu'ils faisaient » charger que sur les vaisseaux qu'ils faisaient naviguer, qui » étaient montés à un si haut prix qu'on a vu plusieurs vaisseaux » chargés à Bordeaux, La Rochelle et Nantes, destinés pour Bou- » logne, Calais ou Dunkerque, avoir pour chaque tonneau de » marchandises qu'ils portaient aux susdits ports, depuis 120 » jusqu'à 140 par tonneaux de fret. »

La cessation des convois détruisit ce commerce, tantôt les vaisseaux tombèrent aux mains des étrangers, tantôt ils se trouvèrent arrêtés ou retardés dans leurs voyages; les armateurs firent ainsi une perte au lieu d'un gain. Ils furent obligés de recourir pour le cabotage au pavillon étranger qui faisait payer un fret énorme.

Le député de Dunkerque examine à ce propos quelques usages qu'il serait bon d'emprunter aux Anglais et aux Hollandais, entr'autres celui de bonnes assurances maritimes. Il fait observer qu'en Hollande les assurances sont faites par plusieurs com-

pagnies qui ne risquent guère chacune que 500 à 1000 livres sur chaque bâtiment, et que les paiements ont lieu sur-le-champ sans discussion, après le rapport des syndics, tandis qu'en France les négociants qui font des pertes, réussissent rarement à se faire payer, et plus rarement encore à obtenir tout ce qui leur est dû.

Sur le troisième point il combat les monopoles en principe; il reconnait que les compagnies exclusives peuvent être nécessaires pour les grandes entreprises qui ne sauraient être exécutées autrement, mais il veut alors que l'on fixe un terme à leur monopole, il cite à l'appui de cette opinion plusieurs exemples : il montre que l'existence de la compagnie de Guinée, avec privilége pour le transport de certains objets et pour la traite des nègres, nuit au commerce maritime, que la compagnie a intérêt à n'entretenir qu'un très-petit nombre de bâtiments, que ce nombre s'accroîtrait beaucoup si le commerce était libre, que le prix des objets transportés et celui des nègres diminueraient, etc.. Il insiste sur quelques mauvais effets du privilége de la compagnie d'Orient.

Il se plaint que Marseille ait seule le droit de faire le commerce du Levant, que Lyon ait le marché exclusif des soies. « Rouen, Nantes, La Rochelle et Bordeaux, sont les seules qui » jusqu'à présent ont pu aller négocier aux îles de l'Amérique. » Bayonne, le Hâvre, Saint-Malo, Brest, Morlaix, Calais, Lille, » Dunkerque demandèrent, les uns le commerce d'Espagne, » d'autres celui d'Angleterre, et les autres celui du Nord. Toutes » ces propositions sont odieuses et onéreuses à l'Etat et au public. » Toutes les villes doivent avoir la même liberté : c'est au bien » général qu'il faut s'attacher et non au particulier. »

L'auteur examine ensuite la question de la protection industrielle et expose la théorie du libre échange. « Il est nécessaire, » dit-il, de donner aux manufactures du royaume tous les se» cours possibles, de chercher même à y établir celles qui n'y » sont pas; mais il est bon d'observer quelque douceur balan» çant les choses avec modération, et ne s'attacher pas avec ri» gueur à établir de grandes impositions sur celles des puissan» ces voisines.

» Lorsqu'une manufacture est bien établie dans le royaume, » et que l'ouvrier ne se relâche pas, elle se soutient d'elle-même » sans le secours de grandes impositions sur celles des étrangers. » Les manufactures de bas d'Orléans et de Tournai en sont une » preuve sensible; puisque toutes les nations conviennent qu'il » ne s'en fabrique pas en Europe de si bons, les Français n'au- » ront garde de s'en pourvoir dans tout le royaume, tout autant » que les manufactures ne se relâcheront pas. Il en sera de même » de toutes les autres manufactures, si on y donne l'application » nécessaire.

» Le droit modéré dont les nôtres doivent jouir suffirait pour » donner à nos ouvriers un avantage sur les étrangers de 10 à 15 » pour cent. S'ils demandent de grandes impositions, ils doivent » être considérés comme gens qui n'ont d'autres vues que de » s'enrichir aux dépens du public.

» Si les étrangers portent leurs manufactures (apportent leurs » produits manufacturés) en payant les droits de sortie qu'on » est obligé de payer chez eux, les frais de transport, droits » d'entrée en France, commissions et autres frais, et qu'ils puis- » sent les donner à meilleur marché que celles que nous avons » en France, n'est-il pas utile au roi et au public de les y re- » cevoir ?

» Mais pour en éloigner l'étranger et donner préférence à nos » manufactures sur celles qu'il nous envoie, l'ouvrier doit s'atta- » cher à perfectionner son ouvrage, et les autres sujets à augmen- » ter les matières dont on a besoin pour les manufactures, auquel » cas celles des étrangers tomberont d'elles-mêmes, sans qu'il » soit besoin de grandes impositions, parce que, si nous avons » des matières en abondance, le prix en diminuera et l'ouvrier » pourra les vendre à meilleur marché.

» C'est à leur occasion que le roi se prive des droits qu'il rece- » vait sur celles des étrangers, si elles entraient ainsi. Nous de- » vons tous concourir à procurer l'abondance dans le royaume, » et à nous passer des étrangers, autant qu'il nous sera possible, » sans néanmoins les irriter contre nous et leur donner lieu de » nous imiter ou d'aller porter leur commerce ailleurs, comme » ils l'ont déjà fait. »

Après avoir exposé ces principes, l'auteur s'occupe de leur application immédiate; il demande l'extension des pâturages, l'amélioration et la multiplication des bêtes à laine, l'établissement de droits de sortie très-élevés sur diverses matières premières. Il sollicite des inspections sévères « pour corriger les abus » qui se sont glissés dans les manufactures qui emploient de mau- » vaises laines, et par là donnent une mauvaise réputation, non- » seulement à leurs ouvrages, mais encore à ceux qui travaillent » de bonne foi. »

Il présente ensuite quelques remarques sur les chiffres de l'importation et de l'exportation pendant les vingt dernières années. Si la France n'avait que des manufactures, elle aurait raison d'interdire l'entrée des produits semblables des manufactures étrangères, mais elle a un nombre très-considérable de produits qu'il énumère et dont il est nécessaire de favoriser la sortie; or, les étrangers ne viendront pas les prendre si nous fermons la porte aux leurs.

Il soutient qu'il serait avantageux à la France de recevoir les marchandises anglaises dont les manufacturiers français ont obtenu la prohibition, et de vendre en échange aux Anglais ses vins et ses eaux-de-vie. Il le prouve par divers calculs. Ce sont les étrangers qui profitent de cet état de choses, l'Espagne, le Portugal et l'Italie ont planté plus de vignes et vendent leurs vins et leurs eaux-de-vie à l'Angleterre. Si un traité de commerce n'est pas conclu dans ce sens avec l'Angleterre, « avant dix années » toutes les provinces qui ont des vignobles périront et seront » hors d'état de payer la taille et autres impositions que l'occur- » rence pourra obliger S. M. de leur demander, d'autant qu'ils » ne tireraient pas de leurs vins les frais de culture.... » On ne parviendra jamais à obtenir que les Anglais ne répondent pas à nos prohibitions par des prohibitions équivalentes.

Le dernier traité, celui de Ryswick, a tué la navigation française en accordant aux Hollandais égalité de traitement en France avec les nationaux, sous prétexte que les Français jouissent de la même égalité en Hollande. La navigation est en effet à bien meilleur marché en Hollande qu'en France. La France ferait mieux d'accorder les avantages de ce genre aux Anglais et

aux peuples du Nord, comme les Danois et les Suédois, chez lesquels le prix de la navigation est plus voisin du sien, et qui offrirait d'ailleurs à son commerce d'exportation un débouché bien plus considérable que la Hollande. Le député de Dunkerque propose de signer avec ces peuples des traités de commerce dirigés contre la Hollande.

Il examine ensuite la question des monnaies, dont « les variations, dit-il, rebutent tout le monde. Les Français, comme » l'étranger, cherchent à éloigner leur bien et leur commerce, » là où le prix de l'argent qui doit être stable est dans une mutation continuelle. L'étranger cesse d'y mettre son fonds; les » Français l'envoient chez l'étranger; ils aiment mieux l'un et » l'autre le laisser reposer chez nos voisins que de s'exposer à » essuyer les pertes qu'ils sont en risque de souffrir à chaque » changement. »

Les mauvais effets des opérations monétaires sont exposés d'une manière assez complète, l'auteur s'attache surtout à la perte que fait la France sur le change; c'est à cause de cette perte que la France fait avec les étrangers un commerce désavantageux.

« On ne doit pas regarder la valeur des monnaies comme une » chose arbitraire.... La politique des Hollandais est de permettre » chez eux l'augmentation des espèces étrangères pour se les attirer, mais ils ne toucheront jamais au cours pour quelque cause » que ce soit et qui puisse arriver; leur maxime, et ce devrait » être la nôtre, est que le sceau du prince qui s'applique sur la » monnaie, fait foi du titre et du poids de l'espèce qu'elle porte, » et que c'est sur cette foi que doit rouler le commerce. »

L'auteur attaque ensuite les monopoles ou les *partis*. « N'est-il » pas à craindre qu'enfin tout viendra en parti, et que celui » qui voudra avoir la liberté de négocier sera obligé de l'acheter? » Le parti du tabac est celui qu'il attaque de préférence; selon lui l'Etat a perdu par l'établissement de cette ferme un commerce qui était bien plus avantageux. « Il serait à souhaiter qu'il plût à S. M. de remettre ce commerce au public, en » imposant un droit d'entrée de 12 à 15 p. 0/0 sur le tabac étranger et de 5 à 6 p. 0/0 sur celui de nos colonies. Il en résultera un bien considérable à l'Etat, en ce que les colonies qui

» méritent quelque attention, se rétabliront, que la navigation » augmentera et qu'au lieu d'acheter le tabac des étrangers, nous » serons en état de leur en fournir. » Il demande également qu'on abandonne le monopole du plomb et de la poudre à gibier, et celui des eaux-de-vie.

« On a cru jusqu'à présent que le commerce ne pouvait être » fait que par le peuple, et que la noblesse ne pouvait s'en mê» ler sans déroger, ce principe est beaucoup plus nuisible qu'on ne » s'imagine.

» Si les cadets des gentilshommes pouvaient entrer dans le » commerce sans déshonneur (à eux) et à leur famille, il en re» viendrait un bien considérable à l'Etat, d'autant que le com» merce de soi-même est noble et fondé sur la bonne foi, qui de» vrait se trouver dans un fils de bonne famille plutôt que dans » celui d'une condition obscure. » Le député de Dunkerque termine en invoquant l'exemple de l'Angleterre, où les cadets des grandes maisons ne dédaignent pas le commerce, et augmentent souvent par là le patrimoine de leurs familles. Il demande, comme le député de Rouen, que l'on assure au haut commerce des marques de distinction, et que l'on modère ainsi l'empressement de tous les négociants enrichis à acheter des charges pour eux ou pour leurs enfants.

Le député de Nantes, Descazeaux du Hallay, observe que la France a fait durant la dernière guerre plus de progrès dans le commerce, par les prises, qu'elle n'en eût fait autrement, en un siècle entier. Elle a appris à connaître toutes les habitudes et les ressources commerciales des Anglais et des Hollandais; elle doit les imiter.

Il réclame la liberté, qui est, dit-il, « l'âme et l'élément du » commerce; elle excite le génie et l'application des négociants, » qui, méditant sans cesse des moyens nouveaux de faire des » découvertes et des entreprises, opèrent un mouvement perpé» tuel qui produit l'abondance partout. » Les Hollandais en sont tellement persuadés qu'ils permettent « jusqu'à la sortie des ma» tières d'or et d'argent, que les autres nations défendent si sé-

» vèrement. Ces fins marchands savent que par une issue néces-
» saire, ce qui sort entre par ailleurs, et que le mouvement bien
» suivi produit un bénéfice qui reste dans le pays, et qui en-
» richit celui qui le fait. » La liberté est donc le principe; elle peut être restreinte utilement dans certains cas, mais il faut que ce soit l'exception.

Il demande que l'on constitue l'administration commerciale, en plaçant à côté du directeur permanent une chambre permanente. « Il serait important que la chambre de commerce subsis-
» tât toujours, que tous les arrêts avec ce qui a du rapport au
» commerce y soient portés et enregistrés, et que les questions
» qui naissent continuellement entre les marchands et messieurs
» les fermiers qui troublent si fort le commerce, y soient aussi
» rapportées et décidées sommairement, sans figure de procès,
» le tout à la connaissance des députés des provinces, afin que
» chacun en particulier y soutienne ses droits, que la balance
» soit observée régulièrement, que tout soit su, et que l'on
» évite les inconvénients où l'on est tombé. Le commerce est
» d'une nature à devoir être accéléré, un négociant se rebute,
» ferme sa bourse et abandonne tout, plutôt que d'essuyer des
» formalités, et les fermes du Roi en diminuent...... »

« Il serait aussi nécessaire d'étendre ce corps dans les provin-
» ces et dans les villes, par des relations particulières avec la
» chambre du commerce des villes qui en ont, ou avec le corps
» des juges-consuls des marchands, dans celles qui n'en ont pas.
» Et comme les corps des communautés des villes se sont fort
» oubliés et sont tombés dans une entière nonchalance sur le
» commerce, il serait bon que la cour eût agréable de les ré-
» veiller, en leur marquant par des lettres circulaires qu'on
» souhaite qu'ils se mettent en attention sur ce qui sera de leur
» ministère pour contribuer à donner de l'émulation dans le
» commerce. »

Le député de Nantes se plaint, comme ses prédécesseurs, de l'empressement avec lequel les négociants qui ont fait leur fortune quittent le commerce, il ajoute : « Que le négoce et les
» habitudes ne se perpétuent pas dans nos familles, que toutes
» sortes de gens avides s'y jettent, qu'on voit peu de bonne foi,

» beaucoup de banqueroutes; peu de négociants assez riches et
» assez entendus pour aller négocier en concurrence avec les
» étrangers. »

Il se plaint aussi des commis des douanes, de leur intelligence avec les fraudeurs ou avec les juges des traites. Il voudrait que pour mettre un terme à ces abus on suivît un exemple donné par la ville de Londres, « que la cour eût agréable d'avoir rela-
» tion en chaque bonne ville avec un négociant de probité, en
» qui elle eût confiance, chargé d'entrer en connaissance de la
» conduite des commis et des différends qui naissent, pour en
» rendre compte, avec ordre aux commis et aux juges des traites
» de ne rien décider dans les difficultés sans sa participation. »

Il se plaint que les réformes de Colbert au sujet des douanes intérieures n'aient pas eu tout l'effet désiré, que les fermiers-généraux aient rétabli beaucoup d'anciens droits, qu'il y ait encore de nombreux péages sur les rivières, qu'il y en ait par exemple une trentaine sur la Loire, depuis Roanne jusqu'à Nantes. « Le conseil ne peut douter par ces échantillons que le
» commerce du transport ne soit ruiné : il est réduit à la seule
» et pressante nécessité indispensable de la consommation jour-
» nalière des denrées. » Il ne demande rien moins que la suppression de tous les péages particuliers et celle de plusieurs abus attachés aux péages royaux.

Ces abus, ainsi que la législation douanière prohibitive ont eu sur le revenu public une fâcheuse influence. Plusieurs causes ont empêché durant la dernière guerre que cette influence fût très-sensible; la France a fait beaucoup de prise sur les bâtiments marchands des étrangers, et en a elle-même très-peu soufferte; l'interruption de certains commerces que les étrangers faisaient eux-mêmes les oblige de recourir à la France pour les continuer; ainsi, ils ont recouru à Marseille pour le commerce du Levant. Ces faits et d'autres du même genre ont confirmé en général le gouvernement dans le système du commerce exclusif et de la prohibition.

Mais ce système n'est plus applicable en temps de paix et entraîne de fausses mesures. « On a regardé de même œil le temps
» de paix comme celui de la guerre, un temps d'abondance de

» denrées comme un temps de disette; on a cru qu'il suffisait de
» mettre de gros droits pour faire de gros produits, de prohiber
» pour faire cesser les entrées. On a oublié les inconvénients
» qu'il y avait d'interrompre cette précieuse permutation de nos
» denrées et de nos manufactures qui est le trésor qui fait la
» force de l'État. On a confondu la faveur due aux manufactures
» fabriquées de matières étrangères; on a attribué les entrées aux
» ports qui ne fournissent rien, à l'exclusion de ceux de la bien-
» séance des provinces chargées de denrées, sans considérer que
» par les uns on paye par argent, et par les autres on paye par
» marchandises en déchargeant les provinces. Enfin, notre con-
» sommation a augmenté par le luxe dans les habits, dans les
» meubles et à la table, et le débit de nos denrées a cessé. Les
» étrangers se passent de nos manufactures, et nous ne pouvons
» nous passer des leurs.

» Lorsque MM. les intendants des provinces eurent ordre de
» consulter les négocians sur le commerce, immédiatement après
» la paix, les négocians ne manquèrent pas de représenter qu'on
» ne devait pas regarder la situation du commerce par rapport
» au temps de la guerre, et leur en marquèrent la conséquence
» et les inconvénients. On n'a pas jugé à propos d'y avoir atten-
» tion. »

L'auteur se plaint que les vins de France ne soient plus exportés, ainsi que les eaux-de-vie et les sels, dont les étrangers se fournissent par suite des prohibitions dans les pays du Midi. Les manufactures de soie, de papier et de toiles, autrefois si florissantes en France, manquent aussi de débouchés et commencent à éprouver la concurrence de manufactures semblables établies à l'étranger, surtout en Angleterre et en Allemagne. Si la France trouve quelque avantage à manufacturer les laines qu'elle tire d'Espagne, elle en trouverait un beaucoup plus grand à les acheter toutes manufacturées aux Anglais, et à exporter les autres produits de tout genre. L'auteur demande donc que l'on rétablisse les anciennes communications avec les pays étrangers, à quoi ces pays se prêteraient volontiers puisqu'ils n'ont adopté les prohibitions que par mesure de représailles. Il rappelle toute-

fois qu'il ne demande pas la suppression des droits établis « pour » soutenir nos établissements utiles. »

Il insiste sur la nécessité d'attirer les étrangers dans les ports de France pour qu'ils viennent y vendre leurs produits et y acheter les nôtres : « on finira cette matière par une réflexion » vraisemblable qui est que, quoique le conseil se puisse porter » à faciliter l'entrée des manufactures d'Angleterre en faveur de » nos denrées, on ne doit pas pour cela désespérer que nos ma- » nufactures ne subsistent. On a en France une facilité si grande » pour les modes à donner la mode à tout ce qu'on veut, que » cette marotte peut tenir lieu de toutes les lois du monde.... On » peut même se représenter que lorsque les ouvriers et les ma- » nufacturiers de France verront de la concurrence entre leurs » ouvrages et ceux des étrangers, ils se corrigeront de la défec- » tuosité qui s'est introduite dans nos manufactures. Ils se per- » fectionneront en vue de les mettre sur un pied à mériter la » préférence, et cette émulation fera peut-être plus que toutes » les autres vues qu'on a eues jusqu'à présent. »

Il demande ensuite qu'on soumette les étrangers à l'obligation d'enlever de France une quantité de marchandises françaises égale à celle de leurs propres marchandises qu'ils y importent. Cette règle, suivie avantageusement selon lui en Portugal, serait facilement acceptée par les peuples étrangers, excepté par les Hollandais. Mais la France a précisément intérêt à forcer la Hollande qui fait la plupart de ses transports maritimes, à faire ceux de ses exportations comme ceux de ses importations. Le député de Nantes entre à ce sujet dans une dissertation historique sur le commerce des Hollandais en France; il reconnait que les détailleurs particuliers des denrées coloniales seront lésés, et ne pourront plus aussi facilement les faire venir de Hollande; mais il oppose à leur intérêt celui des villes qui, comme Nantes, vivent du commerce maritime et de l'exportation des produits français.

Il renouvelle les plaintes exprimées dans les deux Mémoires précédents au sujet des priviléges de Marseille pour le commerce du Levant et de ceux de Lyon pour celui des soieries. Il reven-

dique pour Nantes le droit d'envoyer des bâtiments en Orient aux mêmes conditions que Marseille, et celui d'importer les soies nécessaires pour relever les manufactures de Tours, ruinées par le monopole des Lyonnais.

« L'interruption du transport du blé d'une province à une » autre est encore très-préjudiciable, et ne contribue pas peu à » entretenir la cherté. La liberté en serait utile au peuple des » provinces qui en sont chargées. Ce serait d'un grand secours à » celles qui en manquent.

» La vue qu'on peut avoir d'engager les peuples à semer des » terres en blé chacun chez soi autant qu'il en faut pour la sub- » sistance de chaque lieu peut avoir ses inconvénients. Il y a des » provinces plus propres à produire du blé les unes que les au- » tres. Chacune a sa propriété, les unes pour la vigne, les autres » pour le blé. Le vin fait le commerce de l'une et le blé fait le » commerce de l'autre. Il est à craindre que, gênant le commerce » du blé, les peuples des provinces qui en produisent au delà de » ce qu'il leur en faut, voyant qu'ils n'en pourraient faire trans- » port, ne cessent d'en semer abondamment, et ne se bornent » au nécessaire de leur subsistance, et que les terres des autres » provinces moins propres à produire des blés venant à manquer, » on ne retombe dans une disette. »

Le député de Nantes demande donc que le transport des blés ne soit plus soumis à l'obligation d'une autorisation et d'un passe-port qui font de ce commerce un véritable monopole pour quelques marchands, et gênent les transactions. Le gouvernement continuerait d'ailleurs de régler et de surveiller, comme il le fait, l'exportation des grains chez les étrangers.

Il demande aussi la suppression des priviléges des sept compagnies exclusives fondées pour développer le commerce maritime, savoir, la compagnie des Indes orientales, celle de la Chine, celle de Guinée, celle du Sénégal et des côtes d'Afrique, celle du commerce de castor du Canada, le parti du tabac et la compagnie des fournissemens (*sic*) de la marine.

Le privilége exclusif, sans lequel on n'eût pu former ces compagnies dans l'origine, est devenu onéreux au roi et au pays, « parce que le commerce de ces compagnies est sur un pied

» avantageux, et qu'on ne fait point de dépenses qui n'ayent leur » utilité présente; et loin que ce fût au roi à donner des priviléges » exclusifs et des avantages aux compagnies, ce serait au con- » traire à elles à financer au profit de S. M. pour y être conser- » vées.

» Au reste, ces compagnies subsistant, quoique dépouillées de » leurs priviléges, ne laisseront pas de se trouver bien supérieures » aux particuliers pour les habitudes et les établissements qu'elles » ont contractés de longue main. Cela seul doit suffire sans l'ex- » clusion. »

L'auteur représente que ces compagnies ont intérêt à limiter leur commerce, qu'elles entraînent de grands frais, qu'elles sont à peu près exclusivement composées de Parisiens « qui, fort entendus » d'ailleurs, ne le sont pas sur le fait du commerce, » qu'elles exportent peu et soldent la plupart de leurs importations en argent. « Leurs priviléges étant supprimés en faveur du public donneraient » occasion en peu d'années d'enrichir le royaume. On verrait bien- » tôt multiplier la navigation à un point qui occuperait non-seu- » lement tous nos vaisseaux et tous nos matelots, mais l'un et » l'autre (*sic*) augmenterait très-considérablement. Tout le monde » se jetterait dans le commerce; on ne verrait plus de mendiants » ni de vagabonds. Le commerce des compagnies remis au public » augmenterait les colonies, si bien que dans peu d'années insen- » siblement elles consommeraient assez de nos denrées de France » pour équipoller à ce que les étrangers s'étudient de n'enlever » pas. Il se ferait une décharge extraordinaire de notre superflu. » Les colonies se multiplieraient. Les terres en friche seraient » dans peu cultivées et en rapport; elles produiraient des matières » immenses, non-seulement pour la consommation du royaume, » mais aussi largement pour l'étranger. En un mot, toute la » France respire cette liberté. Elle relèverait le courage des négo- » cians, et les revenus du roi augmenteraient à un point qu'on » en serait surpris, d'autant plus que S. M. reprendrait les droits » dont elles jouissent par leurs priviléges..... Si les raisons des » particuliers contre les priviléges des compagnies privatives ne » prévalent pas, du moins est-il à propos qu'en payant aux com- » pagnies une certaine rétribution qu'on pourra régler, il soit

» permis aux particuliers de faire le commerce des compagnies. »

Le député de Nantes entre ensuite dans des détails curieux, qu'il serait malheureusement trop long de citer ici, sur le commerce de chacune des compagnies dont il veut faire supprimer le privilége. Il observe, chemin faisant, que les priviléges des compagnies sont beaucoup moins exclusifs en Angleterre qu'en France. La suppression ou la limitation de ces priviléges n'empêchera pas de faire des réglements pour les négociants devenus libres; il demande cependant qu'on s'abstienne de trop réglementer. « Le » commerce est de la nature du mercure, dont on ne saurait fixer » tous les mouvemens. »

Il représente, à propos de la compagnie qui fournit des bois à la marine, que la diminution des bois en France est très-sensible. « Tous les bois et forêts qui étaient sur le bord des rivières et » qui pouvaient se charger avec facilité sont presque finis et » épuisés. Il n'en reste plus guère qui ne soient fort éloignés dans » les terres, dont le charroi coûterait trop pour pouvoir s'en ser- » vir. En sorte que le bois de construction et des bâtiments de » terre et de mer, aussi bien que le chauffage, est extrêmement » rare et cher. Il est à craindre que cela n'aille à un point qui » nous obligera d'en tirer de la mer Baltique.

» Il s'est fait une grande destruction de bois pour l'usage des » sucreries dans le royaume, depuis l'établissement du droit sur » le charbon de terre d'Angleterre dont elles se servaient aupa- » ravant.

» Nous avons des mines de charbon de terre en Anjou, en Au- » vergne et ailleurs. Mais comme Mme la duchesse d'Uzès a eu la » permission du roi de disposer de toutes ces mines du royaume, » elle a remis ses droits à des gens qui ont fatigué les propriétai- » res des mines et les ont obligés d'abandonner ces mines. Ils se » sont rendus seuls maîtres du débit de ces charbons, en sorte » qu'ils n'en font tirer qu'autant qu'ils en peuvent débiter à un » haut prix, qui empêche les raffineurs de s'en pourvoir et les » oblige à brûler toujours du bois. Cela peut passer pour une es- » pèce de monopole très-préjudiciable.

» Il serait donc très-utile que le roi eût agréable de retirer les » priviléges donnés à madame d'Uzès, et de permettre aux pro-

» priétaires des mines d'en tirer, et même de diminuer les droits » dus au roi pour le passage, afin d'en faciliter le transport et la » consommation, et d'arrêter celle des bois que les sucreries con- » somment.

» Au reste, il y a quantité de communes et terres incultes ou » inutiles dans les provinces, qu'on pourrait sans inconvénient » semer et planter en bois, tout ou partie, si S. M. avait agréable » d'en donner la propriété à ceux qui en voudraient faire la dé- » pense. Cela opérerait un prompt usage de ces terres, et comme » il est dû des droits et des rentes sur quelques-unes de ces com- » munes aux seigneurs de qui elles relèvent, il faudrait permettre » à ceux qui les prendraient d'en fournir le fonds et d'en servir » la rente au lieu et place des communiers qui en sont détenteurs, » auxquels il y en a peu qui servent. »

Le député de Nantes récapitule les principaux points de son Mémoire, et le termine en sollicitant, d'une part, une diminution considérable des droits du roi, et d'autre part « une liberté sans » bornes donnée aux négocians, avec une protection et une at- » tention particulières. »

Le député de La Rochelle déplore l'extrême abaissement où le commerce se trouve réduit; mais « on conviendra que de fausses » vues en sont la cause, et qu'ayant prétendu nous passer de tou- » tes les autres nations, et que (tandis que) au contraire elles » peuvent se passer de nous, nous nous sommes fort abusés; et » pour leur ôter l'usage d'une main, nous nous sommes coupé les » deux bras. »

Ainsi les pays étrangers, l'Angleterre, le Portugal, ont répondu à nos prohibitions par des prohibitions dont nous avons beaucoup souffert, et dont la rigueur, bien que modérée depuis la paix de Ryswick, subsiste encore. L'élévation des tarifs a diminué aussi le commerce de la France avec l'Espagne d'une manière sensible.

La liberté est « le premier mobile du commerce. » Comme elle peut cependant être restreinte dans son exercice par un effet des circonstances ou par des vues politiques, on ne doit pas songer à l'établir sur-le-champ d'une manière absolue. « Il ne la faut con-

» sidérer que comme la boussole sur laquelle nous devons seule-
» ment diriger notre conduite, autant que le temps le permettra.

» Avant que d'entrer dans le détail des moyens de rétablir le » commerce, il faut poser comme un principe certain que tout » doit concourir au bien public, qui doit être la véritable fin de » nos établissemens et de nos entreprises, et que ce bien public » n'a que deux raisons principales, la première, la conservation » et l'augmentation des droits du roi ; la seconde, de faire en sorte » que toutes choses nécessaires pour la subsistance et entretien » des sujets du royaume soient au plus bas prix qu'il soit possi- » sible, afin que le peuple vive avec facilité et aisance ; que pour » y parvenir il faut attirer l'abondance de toutes choses, de quel- » que part que ce soit ; que pour cela il faut ouvrir la porte et la » liberté aux étrangers, et leur donner un accès favorable en » payant des droits modiques proportionnés à la valeur des den- » rées et marchandises, de quelque nature qu'elles soient, qu'ils » voudront introduire, sans avoir égard aux manufactures ni » aux particuliers qui en pourront souffrir de préjudice, car le » bien qui résultera de cette liberté est public. »

L'auteur s'attache à prouver qu'il est de l'intérêt du roi et du public d'ouvrir un libre accès aux étrangers, sans avoir égard aux plaintes des personnes auxquelles profite la prohibition. « Ce » n'est pas que S. M. ne les puisse favoriser, mais il faut que ce » soit par des voies insensibles, qui ne soient pas à la charge de » ses autres sujets et de ses droits. » Il demande que les tarifs soient revisés, et que l'on fasse porter les droits de préférence sur les objets de luxe.

Il présente quelques observations, qui paraissent concerner La Rochelle, sur le commerce de la France avec le Portugal : ce commerce a sensiblement diminué depuis que l'établissement de droits sur les denrées portugaises et brésiliennes empêche les armateurs français de faire avec un chargement de ces denrées les retours des bâtiments qu'ils y envoient. Pour le commerce avec l'Espagne, il demande la libre exportation des blés et la libre importation des fers. « Rien, ajoute-t-il, n'est si nécessaire que » d'attirer en France toutes sortes de marchandises étrangères » sans égard particulier ni distinction de droits. C'est l'unique

» moyen d'avoir toutes les choses en abondance et à un prix mo-
» dique, et nous verrions la dépense générale se réduire au tiers
» moins de ce qu'elle est aujourd'hui, et les recettes des bureaux
» s'augmenter à proportion. C'est de là que dépendent la richesse
» et la pauvreté du peuple, parce que leur subsistance (*sic*) étant
» continue et d'une nécessité absolue, le ménagement qu'on y
» peut apporter est un gain fixe qui pendant le cours de la vie en
» fait la prospérité ou l'adversité. »

La suite de ce Mémoire contient des observations du même genre relatives au commerce de La Rochelle avec les colonies, commerce gêné par l'élévation des droits sur le sucre, à son commerce de vins de Bordeaux, à celui des pelleteries du Canada. Une nouvelle compagnie du Canada est prête à se former à La Rochelle, et peut remplacer à des conditions plus avantageuses pour le roi l'ancienne compagnie qui est en voie de se dissoudre.

Il renferme aussi des plaintes relatives à l'exagération de quelques droits locaux, à des abus commis par les fermiers, à des réformes qui seraient nécessaires dans le service des postes, aux entraves que mettent à l'exercice de la juridiction consulaire les autres tribunaux, enfin au dommage que cause à la ville l'obligation de lever des gens de guerre. « Rien n'est plus contraire au
» bien du commerce que le logement actuel d'une garnison que
» nous avons depuis douze ans dans nos maisons, que nous sommes
» obligés de laisser ouvertes en tout temps et à toutes les heures
» de la nuit à la discrétion de l'officier et du soldat, ce qui cause
» des vols, des troubles, des querelles, et ne contribue pas peu à
» la désertion des principaux habitants, qui, sous prétexte de
» religion, se réfugient dans les pays étrangers, et (ce qui) cause
» même la ruine de quelques-uns, qui, ayant des maisons trop
» petites pour leurs familles, sont obligés de louer à gros prix des
» chambres garnies pour loger les officiers qu'on leur donne. On
» a proposé des magasins inutiles au commerce, qui, en y faisant
» quelque dépense que la ville offre de faire à ses frais, serviront
» de casernes et logeroient très-commodément la garnison. »

Le député de Bordeaux, après quelques généralités, examine

les intérêts du commerce de la France, soit avec les États voisins, soit avec les pays plus éloignés.

Il dit que la France peut très-bien se passer des étrangers, mais qu'elle aurait tort de le faire pour plusieurs raisons, et entre autres parce qu'elle produit plus qu'elle ne consomme. Il ajoute que le commerce est plus avantageux pour la France que pour les autres pays, parce qu'étant au centre de l'Europe, elle n'a généralement pas à faire de longs transports, et parce que produisant à peu près tout ce que produisent les autres pays, « elle reçoit » nécessairement moins qu'elle ne donne. »

Selon lui, la France doit s'attacher à augmenter ceux de ses produits qu'elle peut aisément exporter, et comme il n'y a pas d'exportation sans importation [1], elle doit s'abstenir de produire elle-même ce que les étrangers peuvent lui fournir à des prix avantageux.

Suit une liste des produits de la France, parmi lesquels le député de Bordeaux distingue ceux qui sont en surabondance, ceux qui sont entièrement nécessaires à la consommation indigène et ceux qui ne suffisent pas à cette consommation. Il y ajoute la liste des objets que la France ne produit pas, et de ceux qu'elle a intérêt à se procurer en Angleterre, en Hollande et dans le Nord.

Il s'attache à prouver la nécessité d'attirer les marchandises étrangères, et l'avantage que trouverait la France à ne point tenter contre certaines manufactures anglaises une lutte impossible. Il cite à ce propos les manufactures de draps. Elles ont été obligées de faire venir d'Espagne des laines dont le prix s'est doublé en peu de temps par l'effet de cette demande excessive. Comme l'exportation de produits français en Espagne est très-faible, ces laines sont payées en espèces d'or et d'argent, à douze ou quinze pour cent de perte sur le change; il faut en outre les retenir et les payer un an d'avance. Les draps ainsi fabriqués étant fort chers ne peuvent trouver d'acheteurs qu'en France; ils ne soutiendraient pas ailleurs de concurrence contre ceux des autres pays. Ils ne trouvent même d'acheteurs en France qu'à la con-

[1] Ceci est directement en contradiction avec ce qui précède, mais il ne faut pas s'étonner de trouver quelquefois peu de rigueur dans cette première expression de théories économiques.

dition de l'exclusion des draps étrangers. Ainsi, « l'étranger a » été rebuté, le commerce détourné, et les sujets du roi chargés » d'une consommation accablante. » Le roi perd encore des droits d'entrée. Enfin, après avoir nui à l'État de toutes les manières, les manufactures font faillite. « Il y a des directeurs des principales fabriques qui l'ont faite pour la troisième fois, et pour des » sommes très-considérables qu'ils ne payeront apparemment » jamais. Nous négligeons les biens dont le Ciel nous favorise par » la bonté et la fertilité de nos terres, pour employer des denrées » étrangères avec des dépenses excessives dont tous les frais » retombent sur nous. »

L'auteur énumère les droits dont l'augmentation récente a fait renchérir un grand nombre d'objets utiles.

Au sujet du commerce du Levant, il demande la suppression du privilége de Marseille; il prétend que tous les sujets du roi doivent être traités également et jouir des mêmes grâces, que Marseille doit se contenter du privilége de sa position et de ses avantages naturels.

Entre autres remarques sur le commerce des îles françaises, il observe que ces îles produisent plus de sucre qu'il n'en faut pour leur consommation et celle de la France; il demande qu'un abaissement de droits permette de porter l'excédant sur les marchés étrangers.

Il regarde le commerce des Indes comme très-désavantageux, et conseille d'y renoncer pour tout autre objet que les épiceries.

Le député de Bayonne appelle le commerce « le nerf des États qui ne sauraient subsister autrement avec splendeur. »

Il rappelle que la France a manqué pour le commerce des qualités des Hollandais et des Génois, qu'elle a eu trop de guerres à soutenir, qu'elle a longtemps abandonné son cabotage aux Anglais et aux Hollandais.

« Feu M. Colbert, dont la pénétration et les lumières égalaient » l'application qu'il avait pour la gloire du roi et le bien de » l'État, s'aperçut de ce désordre si ruineux à la nation. Il en-

» couragea les négociants à s'adonner au commerce de mer, et à » faire bâtir des navires propres pour des voyages de long cours » et pour des pêches; il forma diverses compagnies pour le com» merce du Levant, du Nord et des Indes orientales ou occiden» tales. Il s'attacha à perfectionner nos anciennes manufactures, » il en établit de nouvelles. Enfin, il protégea puissamment le » commerce et eut la satisfaction de voir que ses soins ne furent » pas inutiles, et de le laisser dans un état florissant.

» Les choses ont depuis changé de face. Le commerce s'est » anéanti insensiblement en France. Les fermes du roi ont di» minué, au lieu qu'auparavant elles avaient augmenté considé» rablement, et le mal est venu à une si haute période (*sic*) qu'on » a cru devoir songer tout de bon à y apporter des remèdes. »

Le député de Bayonne renouvelle contre le système prohibitif les mêmes attaques que les précédents, et s'efforce de prouver que la France ne peut vendre sans acheter, qu'elle paralyse par l'élévation des tarifs son agriculture et une partie de son industrie. Il cite pour exemple l'histoire de son commerce avec l'Angleterre. Il signale les effets funestes de l'expulsion des réformés, et la nécessité d'abaisser les droits d'exportation pour les produits des manufactures françaises, auxquelles les manufactures fondées à l'étranger par des religionnaires, font une concurrence dangereuse. Il démontre les inconvénients des compagnies exclusives, et les avantages obtenus déjà par la suppression d'une partie de leurs monopoles. Il demande pour les négociants diverses marques d'honneur et de distinction.

Il demande encore la suppression des priviléges de Lyon pour le commerce des soieries, et de Marseille pour celui du Levant. Il termine en insistant sur quelques intérêts particuliers de la ville de Bayonne dans son commerce avec l'Espagne.

Le député du Languedoc se plaint :

1° De l'élévation des tarifs et de l'existence des péages particuliers. Il demande qu'on ne conserve que trois sortes de droits, celui de sortie, celui de transit, celui d'entrée. « Le droit établi » pour la sortie serait égal dans toute l'étendue du royaume, et » l'on donnerait une route certaine dans chaque province fron-

» tière où l'on établirait des bureaux. Celui du transit serait » aussi égal. Il n'y aurait que le droit d'entrée qui pourrait être » augmenté ou diminué, suivant que les ports où les marchan- » dises débarquent seraient plus ou moins éloignés des lieux où » elles se débitent. Pour cet effet on pourrait dresser un tarif pour » chaque port en particulier. Et afin de pouvoir faire des tarifs » justes et raisonnables pour la levée de tous les droits dont on » vient de parler, il faudrait qu'on fît une juste estimation des » marchandises et denrées, et à l'égard des denrées évaluer sui- » vant ce qu'elles se vendent ordinairement, en comparant les » années abondantes avec les stériles, et ensuite dresser des tarifs » bien raisonnés et conçus en des termes clairs et précis, où les » poids et les diverses mesures qui sont en usage dans les pro- » vinces fussent bien distingués pour éviter les abus qu'en pour- » raient faire les commis par l'estimation, et ordonner que les » tarifs seront exactement suivis à peine de concussion. »

2° De la cherté des laines tant françaises qu'étrangères. Il insiste longuement sur les causes de cette cherté et sur les moyens d'y remédier, il demande surtout que l'on augmente en France les pâturages et l'élève du bétail.

3° Du peu d'encouragements donnés aux magnaneries et à la culture du mûrier. Il demande que les propriétaires de mûriers soient exemptés, lorsque leurs champs ne produiront rien, de payer la taille, « qui est une charge qui ne doit être imposée que » sur les fruits. »

Il propose de nommer dans chaque province quatre commis et quatre inspecteurs, payés par la province elle-même, pour la surveillance de l'agriculture et du commerce; les inspecteurs seraient toujours pris dans le corps des marchands. Les quatre commis et inspecteurs recevraient des instructions supérieures et les feraient exécuter : « Ils feraient leur résidence dans les quatre » villes les plus considérables de la province pour le commerce, et » feraient une visite générale chacun dans son département, outre » les visites particulières qu'ils feraient fréquemment et surtout » dans les foires. »

Il se plaint encore du monopole exclusif des compagnies, du peu de sévérité des lois contre les banqueroutes, et de la nécessité

d'attacher la contrainte par corps à toutes les lettres de change, enfin des prohibitions qui empêchent la France d'exporter ses produits en Angleterre et en Hollande.

Le député de Lyon énumère les causes qui arrêtent le commerce : ce sont l'élévation des droits, les restrictions mises à la sortie et à l'entrée de certains objets par certains ports, « la » fuite des religionnaires, qui ont emporté beaucoup d'argent, » de bonnes têtes capables de commerce, et de bons bras par le » nombre des ouvriers qu'ils ont emmenés avec eux ; » la longue durée des dernières guerres, l'introduction des étoffes de l'Inde en France, où elles sont préférées naturellement pour leur bon marché, la mauvaise régie de la ferme des traites, la multitude des péages particuliers, les priviléges des compagnies exclusives, dont le bien public exige que la durée soit limitée, le peu de considération attachée au commerce ; enfin les priviléges accordés à certaines villes aux dépens des autres ; ceux de Marseille par exemple.

Il combat ensuite l'opinion de Colbert, que la France peut et doit se passer des étrangers, et il prouve que c'est une chimère que de vouloir vendre aux étrangers sans leur acheter. Il demande, pour favoriser les exportations, la suppression des droits de sortie, et celle des péages particuliers. Les autres moyens qu'il propose pour le rétablissement du commerce, et dont le principal est la création des chambres de commerce dans les grandes villes, sont analogues à ceux des mémoires précédents, et n'ont rien de particulier. Il est seulement d'avis de défendre par des lois somptuaires l'usage des étoffes étrangères que l'intérêt des manufactures françaises ordonne de proscrire.

« Et quand une fois on aura procuré par ces moyens l'abon- » dance des espèces dans le royaume, MM. les ministres ne se- » ront plus occupés à chercher des moyens de les y retenir, ni » d'en procurer au roi dans les besoins ; car en faisant fleurir le » commerce, on facilitera la distribution des denrées superflues » à l'Etat, on augmentera le prix des fermes à la campagne et

» celui des maisons dans les villes, et on enrichira les sujets ;
» ce qui fait la puissance des rois et de leurs Etats.

Le député de Lille se plaint que dans les Etats monarchiques les intérêts du commerce soient sacrifiés à ceux de la guerre, et confiés à des gens « qui ne se mettent en peine que de s'enrichir » sur ses ruines. »

Il ajoute : « Rien ne contribue davantage à l'établissement du » commerce dans un Etat que la paix et la liberté, accom- » pagnées de la justice. Les peuples sont industrieux et labo- » rieux, il ne leur manque que des facilités et de la tranquillité; » à la tranquillité il faut absolument joindre la liberté qui soit » commune à tous les sujets de la domination. »

La liberté consiste, suivant le député de Lille, dans la suppression des abus et dans celle des lois vexatoires, l'énumération qu'il fait de ces abus et de ces lois n'a rien de remarquable ; il attaque seulement avec beaucoup de vivacité les arrêts du conseil qui défendent la sortie de l'or et de l'argent, arrêts incompatibles avec toute espèce de commerce. « Pouvons- » nous raisonnablement vouloir que l'on paie ce qui nous est » dû, et ne pas payer quand nous devons ? »

Il s'exprime ainsi au sujet des manufactures que l'on protége :

« Lorsqu'une manufacture est si bien établie dans un royaume » qu'elle peut fournir au dedans et au dehors, elle se soutient » par elle-même, elle n'a pas besoin d'être appuyée par des im- » positions et de grands droits.

» Quand elle commence à s'établir, le droit modéré suffit pour » assister l'ouvrier et lui donner de l'avantage sur l'étranger. » Mais quand il ne sait s'établir ni subsister avec un droit de » 12 ou 15 pour cent qu'il a sur celui qui fabrique hors le » royaume, et qu'il demande qu'on impose un grand droit, il » doit être considéré comme un homme qui veut s'enrichir sur » le public, tous ceux qu'on impose sont en sa faveur ; plus ils » sont grands et onéreux, plus il en tire de profit. »

FIN.

TABLE.

FIN DU TOME SECOND ET DERNIER.

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
GRADUATE LIBRARY

DATE DUE

SEP 2 1970

Form 9584



BOOK CARD
DO NOT REMOVE

A Charge will be made
if this card is mutilated
or not returned
with the book

GRADUATE LIBRARY
THE UNIVERSITY OF MICHIGA
ANN ARBOR, MICHIGAN

CHAVANNE

GL

DO NOT REMOVE
OR
MUTILATE CARDS

